104. Jahrgang | Heft 9 September **2024**

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik



ZEITGESPRÄCH

Reformen im Gesundheitswesen: Chancen und Herausforderungen

Beate Jochimsen, Simon Reif, Theresa Bolz, Yasemin Karamik, Wolfgang Greiner, Julian Witte, Daniel Gensorowsky, Kaspar Molzberger

Wahlverhalten

Mythen und Wahrheit: Landtagswahlen in Ostdeutschland
Felix Rösel

AfD-Präferenzen jenseits von Ost und West
Alexander Kopka, Petrik Runst

Die politische Ökonomie des Parteiensystems
Hermann Adam

Wirtschaftswachstum

Demokratie ohne Wachstum und Kultur des Wandels
Rudi Kurz

Arbeitsmarkt

Steuerrabatt für neu Zugewanderte
Herbert Brücker, Yuliya Kosyakova, Enzo Weber

Verkehrspolitik

Zukunft Deutschlandticket
Andreas Krämer, Oliver Mietzsch

Geldpolitik

One Zins Fits All? Die Gratwanderung der EZB
Wolf-Fabian Hungerland

Konjunktur

Die deutsche Konjunktur und die strukturelle Schwäche der Industrie
Thomas Theobald, Peter Hohlfeld

Widersprüche in Chinas neuer Wachstumsstrategie
Frank Bickenbach, Wan-Hsin Liu

A 58369 ISSN 0043-6275

sciendo

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

9

sciendo

https://wirtschaftsdienst.eu

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

F. Rösel — Mythen und Wahrheit: Landtagswahlen in Ostdeutschland — 586

Kommentare

B. Knopf — Klima- und Transformationsfonds: Finanzierung in Zukunft verschoben — 588

A. Prinz, E. Wolfstetter — Rentenversicherung: Lebenserwartung berücksichtigen — 589

H. Bandholz — US-Wahlen: Das Hoffen auf Kamala Harris — 590

M. Wagner — Künstliche Intelligenz: ChatGPT bei EZB-Prognosen — 592

Zeitgespräch

Reformen im Gesundheitswesen: Chancen und Herausforderungen — 593

B. Jochimsen — Gesundheitsreformen: Mehr Transparenz, mehr Effizienz und mehr Digitalisierung ist notwendig — 594, 599

S. Reif, T. Bolz, Y. Karamik — Produktivitätsparadoxon der Digitalisierung im Krankenhaus – auf der Suche nach effizienzsteigernden Innovationen

W. Greiner, J. Witte, D. Gensorowsky — Suche nach einer stabilen, verlässlichen und solidarischen Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung — 603

K. Molzberger — Reform der deutschen Notfallversorgung – was möglich ist und dabei auf dem Spiel steht — 608

Analysen

A. Kopka, P. Runst — Bunte Karte, bunte Wahlen? AfD-Präferenzen jenseits von Ost und West — 614

H. Adam — Die politische Ökonomie des Parteiensystems — 618

R. Kurz — Demokratie ohne Wachstum und Kultur des Wandels — 626

H. Brücker, Y. Kosyakova, E. Weber — Steuerrabatt für neu Zugewanderte: Was ist zu erwarten, worauf kommt es an? — 631

A. Krämer, O. Mietzsch — Zukunft Deutschlandticket: Verkehrswende, Finanzierung und wohlfahrtsökonomische Wirkung — 636

W.-F. Hungerland — One Zins Fits All? Die Gratwanderung der EZB — 644

Ökonomische Trends

P. Hohlfeld, T. Theobald — Die deutsche Konjunktur seit 2020 und die strukturelle Schwäche der Industrie — 651

F. Bickenbach, W.-H. Liu — Widersprüche in Chinas neuer Wachstumsstrategie — 655

DOI: 10.2478/wd-2024-0150

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(9), 586-587

JEL: D72, P25, R50

Mythen und Wahrheit: Landtagswahlen in Ostdeutschland

Nach den Landtagswahlen in Sachsen und Thüringen ist das etablierte Parteiensystem nur noch eine Ruine. Die Sorgen um die politische und wirtschaftliche Stabilität Ostdeutschlands nehmen zu. Bereits jetzt kursieren einige Mythen über die Ergebnisse, Ursachen und Konsequenzen der Wahlen. Es ist Zeit für eine erste Analyse.



Foto: Kristina Rottig/TU Braunschweig

Prof. Dr. Felix Rösel
Technische Universität Braunschweig

Mythos 1: Die Wahlergebnisse sind ein abrupter Richtungswechsel.

Wahr ist: Die aktuellen Wahlen haben die Parteienlandschaft nachhaltig erschüttert. *Wahr ist aber auch*: Die etablierten Parteien verlieren im Osten seit Jahrzehnten kontinuierlich an Rückhalt. Dem politischen Mainstream geht in Ostdeutschland schon seit Langem die Luft aus, nicht erst seit der Flüchtlingskrise oder dem Ukrainekrieg. Bei der Landtagswahl 1990 stimmte eine große Mehrheit von 84 % der Wähler in Thüringen für eine der etablierten Parteien der alten Bundesrepublik, also CDU, SPD, Grüne oder FDP. Mit jeder Landtagswahl sank anschließend der Zuspruch: 80 % (1994), 73 % (1999), 66 % (2004), 64 % (2009), 54 % (2014), 40 % (2019) und nun 34 % (2024). In den übrigen ostdeutschen Bundesländern sieht es nicht anders aus, der Rückgang ist nur etwas langsamer. Die aktuellen Wahlergebnisse sind somit alles andere als eine unerwartete Wendung. Sie sind der vorläufige Höhepunkt eines jahrzehntelangen Vertrauensverlustes in die etablierte Politik in Ostdeutschland.

Mythos 2: Die Ostdeutschen sind undankbar.

Wahr ist: Seit der Wiedervereinigung flossen über 2 Billionen Euro von West- nach Ostdeutschland, vor allem in Form von Renten und Sozialleistungen. *Wahr ist aber auch*: Seit 1989 hat Ostdeutschland fast 1,9 Mio. vorwiegend junge Menschen an den Westen verloren, die dort weit mehr als 2 Billionen Euro zur Wirtschaftsleistung beigetragen haben dürften. Ein wesentlicher Grund für den schleichenden Vertrauensverlust sind die enttäuschten Hoffnungen vieler Ostdeutscher, mit der Wiedervereinigung ein gleichberechtigter Teil Deutschlands zu werden. In Nachwahlbefragungen nehmen drei von vier Thüringern Ostdeutsche als Bürger zweiter Klasse wahr, unter AfD-Wählern sind es sogar 83 %. Ein mahnendes Symbol ist die beharrliche Lohnlücke zwischen Ost- und Westdeutschland, die sich durch fast alle Jobs und Qualifikationsstufen zieht. Dazu kommt die fehlende Würdigung der Zumutungen nach der Wiedervereinigung, vor allem die flächendeckende Deindustrialisierung, der Einwohnerschwund seit 1945 (Rösel, 2023) und die Schrumpfung der öffentlichen Infrastruktur. Jede zweite Schule wurde in Ostdeutschland seit 1990 geschlossen, Gemeinden und Landkreise zu riesigen Einheiten fusioniert. Rückbau und Abwicklung sind kein bloßes Gefühl, sondern weithin spürbar und sichtbar. Die AfD ist dort stark, wo demografischer Wandel, Strukturwandel und der Rückzug des Staates besonders tiefe Spuren hinterlassen haben (z. B. Rösel & Sonnenburg, 2016).

Mythos 3: Die Ampel ist schuld.

Wahr ist: Die Landtagswahlen waren Denkzettelwahlen für die Ampelparteien. *Wahr ist aber auch*: Die modernisierte CDU hat ihre konservativen ostdeutschen Wähler verloren. Sachsen und Thüringen wählen traditionell konservativ. Parteien links der Mitte – das

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

BSW schon eingerechnet – kommen auf lediglich ein Drittel aller Sitze in den neu gewählten Landtagen. In den 1990er Jahren stellte die CDU mehrere Alleinregierungen in Sachsen und Thüringen. Seitdem hat die Bindungswirkung der Union jedoch enorm nachgelassen. Auf Kreisebene ähneln die historischen Stimmenanteile der CDU von 1994 stärker den Stimmenanteilen der AfD von 2024 als den Stimmanteilen der CDU von 2024. Über die Hälfte der CDU-Wähler in Thüringen wählten die Union nur, um den Einfluss der AfD zu begrenzen. In Sachsen hat die CDU gegenüber der letzten Wahl sogar weiter Stimmanteile eingebüßt. Die Stärke der AfD ist vor allem auch die Schwäche der CDU.

Mythos 4: Eine Regierungsbildung ist unmöglich.

Wahr ist: Die Wahlergebnisse sind ausgesprochen herausfordernd. *Wahr ist aber auch*: Es besteht die Chance für innovative Lösungen. Mit den Wahlergebnissen gilt es nun umzugehen, wenn rasche Neuwahlen angesichts der verfestigten politischen Stimmung und des ohnehin geringen Vertrauens in die Einigungsfähigkeit der Politik eher ausscheiden. In Sachsen drängt die Zeit: die Landesverfassung lässt dem neuen Landtag nur vier Monate Zeit, um einen Ministerpräsidenten zu wählen. Thüringen hat zwar keinen Zeitdruck, dort hätte aber – jenseits der AfD – nur ein bisher undenkbares Vierer-Bündnis aus CDU, SPD, BSW und Linkspartei eine parlamentarische Mehrheit. Vor einer Einbindung der AfD warnen Unternehmerverbände, die negative Auswirkungen auf den Ruf des Wirtschaftsstandortes, Investitionen und Fachkräfte befürchten. Beispiel Dresden: Seit Beginn der PEGIDA-Demonstrationen 2014 hat das Image der Stadt stark gelitten und junge Menschen aus dem In- und Ausland meiden nachweislich Dresden (Brox & Krieger, 2021). Kommen Populisten an die Macht, schwächelt zudem die wirtschaftliche Entwicklung und die politische Polarisierung nimmt zu (Dörr et al., 2024). Möglich, aber eher unwahrscheinlich wäre auch eine Experten- bzw. Technokraten-Regierung, die es in schwierigen politischen Zeiten in Österreich, Italien und Griechenland gab. Die Aussicht auf Regierungsposten, den Einfluss im Bundesrat und den Ministerpräsidentenbonus bei künftigen Wahlen dürfte aber viel zu verlockend sein.

Bleibt noch die – nach den Thüringer Erfahrungen – zunächst wenig attraktive Option einer Minderheitsregierung. Studien zeigen allerdings, dass Minderheitsregierungen deutlich besser sind als ihr Ruf. Sowohl fiskalisch als auch politisch können sie ebenso stabil und solide arbeiten wie Mehrheitsregierungen (Thürk & Stecker, 2023). Wichtig ist, dass Minderheitsregierungen durch formale Unterstützungsabkommen abgesichert sind. Volksbefragungen zu bedeutenden Regierungsvorhaben könnten zusätzliche Legitimität verleihen, das Vertrauen stärken und entsprächen dem Wunsch vieler Ostdeutscher nach regelmäßigerer politischer Einbindung. Egal, welche Lösung am Ende steht: Sachsen und Thüringen müssen bisher unbekanntes politisches Terrain betreten. Dies bietet die Chance für einen eigenen, ostdeutschen Weg. Die dabei gemachten Erfahrungen dürften künftig über die Landesgrenzen hinaus gefragt sein. Ende September stehen in Brandenburg und auch in Österreich Wahlen an, deren Ausgang kaum weniger herausfordernd sein dürfte.

Literatur

Brox, E. & Krieger, T. (2021). Weniger Zuzug nach Dresden: Rechte Proteste verschrecken junge Leute! *ifo Dresden berichtet*, *28*(4), 12–17.

Dörr, L., Potrafke, N., Rösel, F. & Tähtinen, T. (2024). Welche Politik verfolgen Populisten an der Macht? Ergebnisse ausgewählter Studien. *ifo Schnelldienst*, *77*(3), 30–32.

Rösel, F. (2023). The German Local Population Database (GPOP), 1871 to 2019. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 243(3-4), 415–430.

Rösel, F. & Sonnenburg, J. (2016). Politisch abgehängt? Kreisgebietsreform und AfD Wahlergebnis in Mecklenburg-Vorpommern. *ifo Dresden berichtet*, *23*(6), 6–13.

Thürk, M. & Stecker, C. (2023). Flexibel, stabil und effektiv? Zum Stand der Forschung über Minderheitsregierungen. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 17*(3), 297–314.

DOI: 10.2478/wd-2024-0151

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(9), 588

JEL: H54, Q54, Q58

Klima- und Transformationsfonds

Finanzierung in Zukunft verschoben

Der Klima- und Transformationsfonds (KTF) ist ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die Transformation zur Klimaneutralität, nicht nur für die Industrie, sondern vor allem auch, um einen fossilen Lock-in bei den privaten Haushalten zu vermeiden. Der Entwurf des Wirtschaftsplans für den KTF, der im Zuge der Verhandlungen für den Haushalt 2025 vorgelegt wurde, zeigt die Finanzierungsprobleme dieser Transformation deutlich. Der KTF speist sich im Wesentlichen aus drei Quellen: den Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel (EU-ETS), denen aus der nationalen CO_2-Bepreisung und Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt. Für den KTF hatte die Bundesregierung ursprünglich die nicht genutzten Corona-Kredite als 60 Milliarden-Finanzspritze vorgesehen, was das Bundesverfassungsgericht aber als nicht zulässig erklärt hat. Seitdem knirscht es beim KTF an mehreren Stellen.

An zwei Stellen hat man sich etwas Luft verschafft, aber nicht wirklich eine zukunftsfähige Lösung gefunden. Zum einen wurde die Finanzierung der EEG-Umlage in den Kernhaushalt verschoben. Allerdings ist hier ab 2027 die Finanzierung unklar und im Entwurf ist vorgesehen, dass dann direkt oder indirekt wieder Gelder aus dem KTF zur Finanzierung der EEG-Umlage aufgebracht werden müssen. Das Problem ist nur verschoben. Zum anderen wird mit einer „globalen Minderausgabe“ geplant. De facto heißt das, dass statt 34,5 Mrd. Euro nur 25,5 Mrd. Euro für Programmausgaben zur Verfügung stehen, rund ein Viertel weniger. Man geht also schon bei der Planung davon aus, dass nicht alle Fördermittel abgerufen werden. Zwar ist das in der Vergangenheit oft der Fall gewesen, aber mit diesem Umstand zu rechnen, ist problematisch. Programme sollten vielmehr so ausgestaltet sein, dass ein hoher Mittelabruf stattfindet, da sonst die erwünschte Klimawirkung nicht eintritt.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Einnahmen aus der CO_2-Bepreisung nicht zuverlässig berechenbar sind. In der Vorausschau wurden die Einnahmen aus dem EU-ETS beispielweise gegenüber der letztjährigen Planung um Milliardenbeträge nach unten korrigiert. Die Preise im EU-ETS sind volatil, der Konjunktureinbruch kann hier tendenziell zu geringeren Preisen und damit zu geringeren Mitteln für den KTF führen. Ein Fragezeichen steht ab 2027 auch hinter der zweiten Finanzierungsquelle, der nationalen CO_2-Bepreisung, wenn der zweite europäische Emissionshandel (EU-ETS2) – also die Schaffung eines neuen Emissionshandels im Wesentlichen für Gebäude und Straßenverkehr – eingeführt und die Höhe des Preises unsicher ist.

Angesichts der knappen Kassen ist eine zielgerichtete Förderung umso wichtiger. Bisher haben von Förderprogrammen vor allem reichere Haushalte profitiert, beispielsweise über die Kaufprämie für E-Autos. Nun kommt es aber darauf an, einen fossilen Lock-in bei Haushalten zu vermeiden, gerade auch mit Blick auf die Einrichtung des EU-ETS2. Deshalb müssen die Mittel jetzt zielgerichtet denjenigen zugutekommen, die eine Förderung wirklich benötigen. Das ist gerade bei der Gebäudeförderung wichtig, die mit 14,3 Mrd. Euro den größten Einzelposten darstellt. Mit dem einkommensabhängigen Bonus beim Heizungstausch wurde schon ein guter Schritt gemacht, dieser Ansatz sollte aber auch auf die Förderung für Sanierungen ausgeweitet werden.

Neben Förderprogrammen sind auch Investitionen in Infrastruktur entscheidend. Positiv ist, dass beispielsweise das Fördervolumen bei der Transformation der Wärmenetze aufgestockt wurde, allerdings wird der Betrag nicht ausreichen. Zudem wurde praktisch der gleiche Betrag bei der Errichtung von Ladeinfrastruktur eingespart. Insgesamt werden die Ausgaben in Infrastruktur nicht in dem Maße getätigt, wie wir sie bräuchten. Auch die Bahn ist indirekt von den Haushaltskürzungen betroffen. Hier steht zu befürchten, dass Bahnfahren teurer wird, um die höheren Trassenpreise zu bezahlen – was das Ziel konterkariert, bezahlbare und CO_2-arme Alternativen zum Autofahren zu schaffen.

Insgesamt zeigt sich, dass die Finanzierungsfrage der Transformation zur Klimaneutralität ungelöst ist und in die Zukunft verschoben wurde. Ohne Sicherstellung der Finanzierung werden aber die dringend notwendigen Investitionen in den Erhalt und Aufbau der neuen Infrastruktur und in zielgerichtete Förderprogramme für Haushalte nicht getätigt werden können. Die Debatte zur Finanzierung ist in vollem Gange. Die Vorschläge reichen dabei von klassischen Instrumenten wie Steuern und Abgaben über Schulden und Sondervermögen bis hin zu einer einmaligen Vermögensabgabe. Auch der Abbau von klimaschädlichen Subventionen könnte eine Einnahmequelle sein. Wie ein neu veröffentlichter Bericht zeigt, entgehen dem Staat beispielsweise Einnahmen von 9,6 Mrd. Euro durch die Steuervergünstigung für Dieselkraftstoff. Klar ist jedenfalls: mit den Einnahmen aus dem CO_2-Preis allein wird die Transformation nicht zu stemmen sein.

Dr. Brigitte Knopf
Zukunft KlimaSozial

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

DOI: 10.2478/wd-2024-0152

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(9), 589
JEL: H55, I24, I38

Rentenversicherung

Lebenserwartung berücksichtigen

Die Restlebenserwartung im Alter des Rentenzugangs ist systematisch positiv mit der Höhe des Einkommens korreliert. Für die Jahrgänge 1947 bis 1949 beträgt der Unterschied der Restlebenserwartung zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Dezil des Lebenseinkommens mehr als sechs Jahre, mit entsprechenden niedrigeren Abständen zwischen den anderen Dezilen (Haan et al., 2020). Auch berufliche Unterschiede sind erheblich: Arbeiter haben eine 5,6 Jahre kürzere Restlebenserwartung als Beamte, und bei hoher Arbeitsbelastung ist sie vier Jahre kürzer als bei geringer Belastung (Geyer et al., 2022). Diesen Unterschied nicht zu berücksichtigen, ist in einer sozialen (umlagefinanzierten) Rentenversicherung nicht zu rechtfertigen.

Die „Rente mit 63" war ein Versuch, diese Ungerechtigkeit auszugleichen. Allerdings löste sie einen adversen Selektionseffekt aus (Zwick et al., 2022). Diejenigen Personen, die diese Rente in Anspruch nahmen, konnten ansehnliche Rentenzahlungen erwarten und gehörten demnach nicht zum Personenkreis mit niedriger Restlebenserwartung. Ein alternativer Lösungsansatz sieht vor, bei niedrigen Erwerbseinkommen die Entgeltpunkte bei der Berechnung der Zugangsrente zu erhöhen. Dies würde zu höheren Rentenzahlungen führen, die aber nicht mit der Restlebenserwartung verknüpft sind. Gründe für niedrige Erwerbseinkommen können hier ganz andere sein, z. B. wenn Ehepartner aufgrund des Ehegattensplittings nur in geringem Umfang mit niedrigen Entgeltpunkten erwerbstätig sind. Dieses Instrument erhöht den Barwert der Rente, ohne die Ungleichheit der Lebenserwartung auszugleichen.

Der Vorschlag von Richter und Werding (2020), demzufolge einkommensschwache Personen beim Rentenzugang bei gleichem Rentenbarwert zwischen einer inflationsindexierten und einer – wie bisher – lohnindexierten Rente wählen können, geht in die gewünschte Richtung. Eine inflationsindexierte Rente wäre mit höheren Rentenzahlungen zu Beginn der Rentenlaufzeit verbunden, würde aber in späteren Jahren langsamer als die lohnindexierte Rente steigen – sofern die Löhne stärker steigen als die Inflation. Obwohl dieser Ansatz das Ungleichheitsproblem der Restlebenserwartung korrekt adressiert, ist die Entscheidung beim Übergang in die Rente schwierig, da eine Rückkehr zur lohnindexierten Variante ausgeschlossen werden muss.

Hier wird vorgeschlagen, eine Differenzierung nach der Restlebenserwartung vorzunehmen, wobei der Barwert der Rentenzahlungen bei durchschnittlicher Lebenserwartung zugrunde liegt. Dieser Barwert ist der jeweiligen Person beim Übergang in die Rente gutzuschreiben. Die Differenzierung erfolgt dann bei der Auszahlung der Rente in nach versicherungsmathematisch berechneten Annuitäten nach Berufsgruppen (Jensen et al., 2024). Je nach Restlebenserwartung innerhalb der jeweiligen Gruppe wird eine Differenzierung der Annuitäten vorgenommen. Je kürzer die Restlebenserwartung der Berufsgruppe, umso höher die monatliche Rente, bei gleichem Barwert der Rente insgesamt. Die Umsetzung sollte aufkommensneutral sein: Die Erhöhung der Rente für Personen mit geringer Restlebenserwartung wird kompensiert durch die Absenkung der Annuitäten bei Personen mit hoher Restlebenserwartung.

Um auf diese Weise die ungleiche Lebenserwartung bei der Rentenzahlung ganz oder teilweise auszugleichen, benötigt man Daten über die Restlebenserwartungen von Berufsgruppen. Hierbei kann auf die Daten privater Rentenversicherungen zurückgegriffen werden, die vor ähnlichen Problemen stehen. Des Weiteren sind die Annuitäten an die Lohnindexierung der Renten anzupassen. Steigt der Restbarwert der Rente infolge einer Rentenerhöhung, partizipieren wie bisher alle Rentner daran. Lediglich die monatliche Rente der Personen mit der kürzeren Restlebenserwartung steigt stärker gegenüber derjenigen der anderen Berufsgruppen. Mit der berufsgruppenspezifisch differenzierten Rentenzahlung nach der Restlebenserwartung kann die gesetzliche Rentenversicherung gerechter gemacht werden. Dadurch wird auch die Akzeptanz der notwendigen Anhebung der Altersgrenzen erhöht.

Prof. Dr. Aloys Prinz, Prof. Dr. Elmar Wolfstetter
Universität Münster, Humboldt-Universität Berlin

Literatur

Geyer, J., Haan, P. & Schaller, M. (2022). Heterogene Lebenserwartung und das Rentensystem: Regressive Verteilungswirkungen und Reformoptionen. *IW-Trends*, *49*(2), Forum: Rente, 141–146.

Haan, P., Kemptner, D. & Lüthen, H. (2020). The rising longevity gap by lifetime earnings – Distributional implications for the pension system. *Journal of the Economics of Aging*, *17*, 100199.

Jensen, S. E. H., Sveinsson, T. S. & Zoega, G. (2024). Addressing longevity inequality: How retirement age differentiation can be implemented. *CESifo Economic Studies*, *70*, 1–16.

Richter, W. F. & Werding, M. (2020). Unterschiedliche Lebenserwartungen und Rentenanpassung. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, *21*(4), 398–402.

Zwick, T., Brun, M., Geyer, J. & Lorenz, S. (2022). Early retirement of employees in demanding jobs: Evidence from a German pension reform. *Journal of the Economics of Aging*, *22*, 100387.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

DOI: 10.2478/wd-2024-0153

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(9), 590-591

JEL: E60, F02, F50

US-Wahlen

Das Hoffen auf Kamala Harris

Die Wachablösung bei den Demokraten hat den Verlauf des US-Präsidentschaftswahlkampfs kräftig durcheinandergewirbelt. Nachdem Donald Trump noch Mitte Juli wie der sichere Sieger im Duell mit Amtsinhaber Joe Biden aussah, liegt die neue Kandidatin der Demokraten – Kamala Harris – nun in landesweiten Umfragen deutlich vorne. Auch in vielen wahlentscheidenden Staaten, so genannten Swing States, wie Michigan, Pennsylvania oder Wisconsin, hat Harris mittlerweile die Nase vorne oder zumindest das Momentum auf ihrer Seite. Es besteht also die reelle Chance, dass Anfang November nicht Trump erneut zum Präsidenten gewählt wird, sondern Harris zur ersten Präsidentin. Auf ihr ruhen nicht nur die Hoffnungen der Demokraten in den USA, sondern auch die vieler Europäer. Doch was können wir wirklich von ihr erwarten?

Zentrales Thema von Harris ist die Stärkung der unteren und mittleren Einkommensempfänger. Auf einer Wahlkampfveranstaltung in Atlanta sagte sie Ende Juli: „Building up the middle class will be a defining goal of my presidency. Because when the middle class is strong, America is strong." Erreichen möchte sie das unter anderem durch Steuersenkungen für Geringverdiener, die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum und niedrigere Gesundheitskosten. In ihren Plänen prangert sie explizit die Rolle großer Pharmaunternehmen und institutioneller Immobilieninvestoren an. Zudem möchte Harris den Produzenten und Händlern von Lebensmitteln genau auf die Finger schauen, um zu verhindern, dass diese die Preise ihrer Produkte übermäßig erhöhen. Letzter Punkt ist aus volkswirtschaftlicher Sicht eher schwierig zu verdauen. Es handelt sich hier vermutlich um den Versuch, die Diskussion über die hohen Inflationsraten, die Präsident Bidens Umfragewerte erheblich belastet hatten, in eine andere Richtung zu lenken. Umgesetzt werden diese Preiskontrollen (hoffentlich) nicht.

Geringere Abgaben für weniger gut Verdienende, kombiniert mit der Aussicht auf niedrigere Gesundheits- und Wohnkosten zulasten einiger weniger „Großverdiener", sind ganz klare Gewinnerthemen bei der demokratischen Wählerbasis – und inhaltlich fühlen sich sicherlich auch viele unabhängige Wähler und sogar zahlreiche Republikaner angesprochen. Allerdings kosten diese Versprechen Geld.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Gegenfinanziert werden sollen die Pläne unter anderem durch eine Erhöhung der Unternehmensteuer von derzeit 21 % auf 28 %. Die unter Präsident Trump beschlossene Senkung des Steuersatzes von seinerzeit 35 % würde damit um die Hälfte zurückgedreht werden. Als Reaktion auf den Vorschlag, der bereits von Präsident Biden aufgeworfen wurde, gab es zuletzt zahlreiche besorgte und kritische Stimmen, wonach diese Steuererhöhung dem Standort USA erheblichen Schaden zufügen könnte. Es darf aber davon ausgegangen werden, dass die USA auch mit höheren Unternehmensteuern ein sehr attraktiver Standort für Unternehmen bleiben. Wichtigere Faktoren als die Höhe der Unternehmenssteuern sind die günstige und sichere Energieversorgung, die Größe des Absatzmarkts und die extrem hohe Innovationsfähigkeit des Landes, insbesondere in den Bereichen digitale Ökonomie und künstliche Intelligenz. Auch hat die damalige Steuersenkung durch Präsident Trump weniger zu einem Investitionsboom geführt, sondern vor allem die Aktionäre begünstigt. Hier könnte es nun eine entsprechende, überschaubare, Belastung geben.

Für Europa wäre eine Erhöhung der Unternehmensteuer in den USA eher eine gute Nachricht. Wäre sie doch (nach dem Vorstoß von Präsident Biden und Finanzministerin Yellen für eine globale Mindestbesteuerung) ein weiteres deutliches Signal dafür, dass die größte Volkswirtschaft der Welt gewillt ist, die seit Jahrzehnten andauernde Abwärtsspirale bei der Besteuerung von Nicht-Arbeitseinkommen zu stoppen.

Der wohl positivste Aspekt eines Wahlsiegs von Harris für Europa und Deutschland wäre, dass wir uns auch weiterhin auf die Einhaltung von Verträgen und Abkommen mit den USA verlassen könnten. In der aktuellen geopolitischen Situation geht es freilich zu allererst um die führende Rolle der USA in der NATO und der pro-ukrainischen Koalition. Zwar hatte der US-Kongress Ende 2023 in einer seltenen überparteilichen Kooperation bereits dafür gesorgt, dass kein Präsident ohne Zustimmung des Kongresses aus der NATO austreten kann. Allerdings würde das bei einem Präsidenten Trump wohl nicht viel bedeuten. Dann würden die USA möglicherweise weiter in der NATO verbleiben, aber sich nicht an Einsätzen beteiligen oder Beschlüsse ignorieren. Diese Gefahr gäbe es bei einer Präsidentin Harris nicht. Der „große Bruder" USA würde unter ihrem Oberbefehl weiterhin maßgeblich zur Sicherheit in Europa beitragen.

Ein weiterer wichtiger Bereich ist der Klimaschutz. Auch unter einer Präsidentin Harris würden die USA ihre unter Biden eingeschlagene und wichtige Rolle als globales Zugpferd für den Ausbau erneuerbarer Energien beibehalten. Ein erneuter Rückzug vom Pariser Klimaschutz-

abkommen wäre nicht zu befürchten. Allerdings darf man nicht vergessen, dass die USA die Energiewende deutlich pragmatischer und wirtschaftsfreundlicher gestalten als etwa Deutschland. Denn ungeachtet des Ausbaus der erneuerbaren Energien hat die Ölförderung unter Präsident Biden ein Allzeithoch erreicht, um die im Zuge des Ukrainekriegs in die Höhe geschnellten Energiepreise wieder einzufangen.

Zu guter Letzt würde unter einer Präsidentin Harris auch der Außenhandel zwischen Europa und den USA planbar und von unvorhergesehenen protektionistischen Maßnahmen verschont bleiben. Im Gegensatz dazu hatte Donald Trump noch vor gut einem Jahr die Idee eines 10 %-igen Zolls gegen sämtliche Handelspartner der USA in Umlauf gebracht. Damit wollte er zum einen die Wettbewerbsfähigkeit von US-Unternehmen stützen und zum anderen zusätzliche Staatseinnahmen generieren. Noch gravierender als der Zoll selber, den europäische und deutsche Unternehmen noch überstanden hätten, ist die fehlende Planbarkeit und Unberechenbarkeit, die von Präsident Trump stets ausgegangen ist und wohl auch wieder ausgehen würde. Ein solches Regierungsgebahren ist von einer Präsidentin Harris nicht zu befürchten.

Nichtsdestotrotz muss Europa sich darüber im Klaren sein, dass auch Harris den Europäern nichts schenken wird. Der Weckruf sollte spätestens der von Biden unterzeichnete Inflation Reduction Act gewesen sein, welcher eindeutige Elemente zum Abschirmen der heimischen Wirtschaft beinhaltet und entsprechende Proteste in Europa hervorgerufen hat. Harris hat die Maßnahmen stets unterstützt. Der außenpolitische Fokus sämtlicher US-Regierungen wird indes auf China und dem pazifischen Raum liegen. Diesbezüglich haben sich die Maßnahmen von Trump und Biden inhaltlich kaum unterschieden – lediglich die diplomatische Kommunikation hätte unterschiedlicher nicht sein können.

Zusätzlich zu den genannten direkten Auswirkungen auf transatlantische Kooperationen und Abkommen könnte die Wahl von Harris das politische Aus von Trump als weitere wichtige Folge nach sich ziehen. Zugegeben, es ist nicht einfach sich vorzustellen, wie Trump sich still aus dem öffentlichen Leben zurückzieht. Aber nach dann zwei verlorenen Wahlen (und auch gegen Hillary Clinton erhielt er fast 3 Mio. Stimmen weniger) könnten sich in der Republikanische Partei möglicherweise wieder die Stimmen mehren, die den „Stil“ von Trump hinterfragen. Dabei ginge es weniger um eine inhaltliche Neuausrichtung, denn hier hat Trump mit niedrigeren Steuern, Waffenrecht, Abtreibungsgesetzen etc. viele der traditionellen republikanischen Positionen beibehalten. Stattdessen geht es um ethische Fragen, den Umgang mit Menschen und schlichtweg darum, ob die „Grand Old Party“ ihre de facto Übernahme durch eine einzelne Person in letzter Sekunde doch noch erfolgreich abwehren kann. Das wäre zweifellos ein wichtiger Sieg für die Demokratie – egal welche Partei man unterstützt und in welchem Land man lebt.

Aus europäischer Sicht sollte man sich einen Wahlsieg von Harris daher sehnlichst wünschen. Nicht unbedingt, weil man ihre wirtschaftspolitischen Positionen uneingeschränkt teilt und auch nicht unbedingt, weil sie eine Frau ist, sondern vor allem deswegen, weil wir Europäer uns in außenpolitischen Fragen auf sie und ein sorgfältig ausgewähltes, fachlich hochqualifiziertes Kabinett verlassen könnten. Erratische Alleingänge müssten wir unter ihr nicht befürchten.

Ein Risiko, das aus ihrem Wahlsieg für Europa resultieren könnte, ist, dass wir uns wieder zurücklehnen. Mit einem Präsidenten Trump ist klar, dass Europa jederzeit allein gelassen werden könnte. Entsprechend müsste die heimische Volkswirtschaft schneller reformiert und Kooperation in verschiedenen Bereichen (Verteidigung, Energie, Finanzsektor, Industrien etc.) intensiviert werden. Dieser externe Druck würde unter Präsidentin Harris merklich geringer aus- oder sogar gänzlich wegfallen. Und als Beobachter der europäischen und deutschen Politik weiß man leider, dass es häufig einen gewissen Druck braucht, um Maßnahmen voranzutreiben.

Stillstand können wir uns insbesondere in Deutschland nicht erlauben, denn in den vergangenen Jahren sind wir wirtschaftlich spürbar zurückgefallen. Die gute Nachricht ist, dass wir die meisten wirtschaftspolitischen (und gesellschaftlichen) Probleme selber lösen können. Die schlechte Nachricht ist, dass wir sie selber lösen müssen. Ein Wahlsieg von Kamala Harris würde uns zumindest außenpolitisch ein wenig den Rücken freihalten.

Prof. Dr. Harm Bandholz, CFA
Fachhochschule Kiel

DOI: 10.2478/wd-2024-0154

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(9), 592

JEL: C45, D83, I23

Künstliche Intelligenz

ChatGPT bei EZB-Prognosen

Ich bin ein fauler Ökonom und ständig auf der Suche nach neuen Methoden, Instrumenten und Software, die meine Arbeit erleichtern. Ein spannender Bereich ist derzeit die auf künstlicher Intelligenz (KI) basierende Anwendung ChatGPT. Als Large Language Model (LLM) ist es naheliegend, ChatGPT in der Textanalyse einzusetzen. Wir haben einen „ChatECB-Indikator" entwickelt, der die EZB-Zinsprognose unterstützt, indem Reden und Interviews der EZB-Ratsmitglieder analysiert und von „taubenhaft" bis „falkenhaft" klassifiziert werden. Das ermöglicht einen besseren Überblick über die Stimmung im Rat, was neben anderen Prognoseinstrumenten gute Hinweise auf bevorstehende Änderungen der Geldpolitik liefert.

Die KI-basierte Textanalyse bietet zwei wesentliche Vorteile: *Erstens* können wir alle Reden der EZB-Ratsmitglieder auswerten, was ohne Hilfsmittel kaum möglich ist. *Zweitens* bietet die KI eine gewisse Objektivität, da Kommentare anhand eines konstanten Bewertungsschemas interpretiert werden. Wir füttern ChatGPT mit den Reden und Interviews früherer und heutiger Ratsmitglieder seit 1999, die wir mittels eines Webcrawlers gesammelt haben. In einem ersten Schritt selektiert die KI, ob eine Rede relevant für das Verständnis des geldpolitischen Kurses ist. Dabei werden allgemeine Reden, etwa über den digitalen Euro, aussortiert. In einem zweiten Schritt werden relevante Reden und Interviews von ChatGPT in das erwähnte Spektrum von „taubenhaft" bis „falkenhaft" klassifiziert. ChatGPT greift dabei auf sein erworbenes Wissen zurück, das es aus einem umfangreichen Textdatensatz aus verschiedenen Quellen im Internet erlangt hat. Zu den Trainingsdaten gehören Bücher, Artikel, Websites und andere geschriebene Formate, die sich auch mit der Klassifikation des Tonfalls der Reden von EZB-Ratsmitgliedern beschäftigen. Zusätzlich haben wir der KI die Einschätzung unserer Analysten bereitgestellt, damit sie die Reden der EZB-Vertreter besser einordnen kann. Auf Basis dieser Informationen werden die einzelnen Reden mit einem Wert zwischen -1 (extrem taubenhaft) und +1 (extrem falkenhaft) bewertet.

Wie jedes Analyse-Tool ist der ChatECB-Indikator nicht perfekt, signalisiert aber oft schon Monate vor der tatsächlichen Zinswende eine Änderung der Geldpolitik. Die erste Zinssenkung im Juni 2024 hat der Indikator frühzeitig signalisiert. Schließlich war der Indikator seit Ende 2022 deutlich gefallen und hat damit angezeigt, dass der Tonfall im EZB-Rat angesichts der sinkenden Inflation merklich taubenhafter wurde. Interessant ist, dass der Indikator am aktuellen Rand die Feinheiten der Kommunikation zur Geldpolitik wahrnimmt und zuletzt wieder leicht gestiegen ist. Einzelne Ratsmitglieder haben sich konservativer geäußert, als die Kerninflation sich seit Mai bei knapp 3 % stabilisierte. Insofern deutet unser Indikator auf weitere Zinssenkungen hin, die jedoch eher vorsichtig ausfallen dürften.

Natürlich gibt es noch weitere Möglichkeiten, diese KI-Applikation bei der volkswirtschaftlichen Analyse zu nutzen. Doch welche Aufgaben sollte man an die KI übertragen? Eine zielführende Heuristik lautet: Tätigkeiten, die mindestens dreimal ausgeführt werden, können an eine KI übertragen werden. Weitere Ansatzpunkte stellen zeitintensive oder enervierende Tätigkeiten dar. Denkanstöße sowie einen Überblick über mögliche Anwendungsfelder liefert Korinek (2023). Um gute Ergebnisse zu erzielen, sind zwei Dinge grundlegend: *Erstens* sollte ChatGPT als Partner verstanden werden, nicht als Suchmaschine. Man interagiert mit der KI, entwickelt gemeinsam Ideen und tauscht sich während des Arbeitsprozesses aus – nicht umsonst beinhaltet das Akronym „ChatGPT" den Begriff „Chat". *Zweitens* ist das „Prompting" entscheidend, also die Beschreibung des Auftrags, den ChatGPT erfüllen soll. Der richtige Befehl hilft der KI, hochwertige Ergebnisse zu liefern (eine Einführung in diese Themen bietet Birss (2024)).

Trotz aller Vorteile gibt es auch Risiken bei der Verwendung von GPT-Modellen. Neben potenziell vorurteilsbehafteten oder diskriminierenden Aussagen sowie Gefahren hinsichtlich Datenschutz, Verantwortung und Haftbarkeit kann die KI Schwierigkeiten haben, sprachliche und kontextuale Nuancen zu erkennen. Dies kann zu Fehlinterpretationen und falschen Informationen führen. Z. B. antwortete die KI auf eine Frage zu den konjunkturellen Auswirkungen von Notenbankverlusten, ohne zwischen Geschäftsbanken und Notenbanken zu unterscheiden, für die Verluste weitgehend unerheblich sind. Daher ist es wichtig, KI-Anwendungen mit einem kritischen und aufmerksamen Verstand zu nutzen.

Dieser Kommentar wurde im Übrigen teilweise mit Hilfe von ChatGPT erstellt. Ich bin eben ein fauler Ökonom …

Dr. Marco Wagner
Commerzbank AG

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Literatur

Birss, D. (2024). How to Research and Write Using Generative AI Tools.

Korinek, A. (2023). Generative AI for Economic Research: Use Cases and Implications for Economists. *Journal of Economic Literature*, *61*(4), 1281–1317.

DOI: 10.2478/wd-2024-0155

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(9), 593
JEL: I11, I18, H51

Reformen im Gesundheitswesen: Chancen und Herausforderungen

Das deutsche Gesundheitswesen steht vor einer Vielzahl an Herausforderungen, die sich aus dem demografischen Wandel, den Anforderungen an eine solide Finanzierung und Wirtschaftlichkeit, der Notwendigkeit zur Entbürokratisierung und der Digitalisierung ergeben. Im Mittelpunkt dieses Zeitgesprächs stehen die jüngsten Gesetzesinitiativen, darunter die Krankenhausreform, die Digitalisierungsoffensive sowie die Reform der Notfallversorgung, die darauf abzielen, das System nachhaltiger, effizienter und patientenorientierter zu gestalten. Unter Berücksichtigung der komplexen Wechselwirkungen zwischen politischen, ökonomischen und soziologischen Faktoren wird diskutiert, inwieweit die Reformen dazu beitragen, eine qualitativ hochwertige, effiziente und finanzierbare Gesundheitsversorgung zu erreichen und welche Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssen.

Gesundheitsreformen: Mehr Transparenz, mehr Effizienz und mehr Digitalisierung sind notwendig

Beate Jochimsen, Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR), Berlin

Produktivitätsparadoxon der Digitalisierung im Krankenhaus – auf der Suche nach effizienzsteigernden Innovationen

Simon Reif, ZEW Mannheim; Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Theresa Bolz, ZEW Mannheim; Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Yasemin Karamik, ZEW Mannheim; Technische Universität München (TUM)

Suche nach einer stabilen, verlässlichen und solidarischen Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung

Wolfgang Greiner, Universität Bielefeld

Julian Witte, Vandage GmbH, Bielefeld

Daniel Gensorowsky, Vandage GmbH, Bielefeld

Reform der deutschen Notfallversorgung – was möglich ist und dabei auf dem Spiel steht

Kaspar Molzberger, Johanniter-Unfall-Hilfe e. V., Landesverband Nordrhein-Westfalen, Köln

Title: *Reforms in the Healthcare Sector: Opportunities and Challenges*

Abstract: *The German healthcare system is facing a number of challenges resulting from demographic change, the need for sound financing and efficiency, and the need to reduce bureaucracy and digitalisation. This "Zeitgespräch" will focus on the latest legislative initiatives, including hospital reform, the digitisation act and emergency care reform, which aim to make the system more sustainable, efficient and patient-oriented. Taking into account the complex interactions between political, economic and sociological factors, the articles discuss the extent to which the reforms contribute to high-quality, efficient and affordable healthcare and what conditions need to be created to achieve this.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0156

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024 104(9), 594-598

JEL: I11, I18, L52

Beate Jochimsen

Gesundheitsreformen: Mehr Transparenz, mehr Effizienz und mehr Digitalisierung sind notwendig

Die demografische Entwicklung, der Klimawandel und eine unzureichende Digitalisierung stellen (auch) für das deutsche Gesundheitssystem große Herausforderungen dar. Die SARS-CoV-2-Pandemie forderte das Gesundheitssystem zusätzlich heraus und hat die Stärken und Schwächen des Systems schlagartig deutlich gemacht sowie zumindest bei der Digitalisierung unmittelbar kleinere Reformen initiiert. So sind beispielsweise Videosprechstunden oder elektronische Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen heute eine Selbstverständlichkeit.

Um eine bedarfsgerechte, qualitativ hochwertige Gesundheitsversorgung – auch in ländlichen Regionen – sicherzustellen, den Kostensteigerungen wirksam entgegenzutreten sowie den Anschluss an internationale Gesundheitsstandards nicht zu verlieren, sind jedoch einschneidende Reformen notwendig. Vor diesem Hintergrund ist es generell zu begrüßen, dass die Bundesregierung in diesem Jahr zahlreiche, teils mutige Reformprojekte verabschiedet oder angestoßen hat.

Ein Reformschwerpunkt liegt dabei im stationären Sektor, dessen letzte grundlegende Umgestaltung vor über 20 Jahren mit der Einführung von Fallpauschalen (Diagnosis Related Groups – DRGs) erfolgte. Mit dem am 28. März 2024 in Kraft getretenen Krankenhaustransparenzgesetz und dem im parlamentarischen Beratungsprozess befindlichen Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetz (KHVVG) wird die Krankenhauslandschaft deutlich verändert werden. Zusätzlich befindet sich das Gesetz zur Reform der Notfallversorgung im parlamentarischen Beratungsprozess, das unter anderem zu einer stärkeren Verzahnung des stationären mit dem ambulanten Sektor führen soll.

Ein zweiter Schwerpunkt der aktuellen Reformen liegt bei der Digitalisierung des Gesundheitswesens. Anders als beim stationären Sektor, der seit Einführung der DRGs keinen wesentlichen Änderungen unterlag, werden seit über zwei Jahrzehnten in Deutschland immer wieder gesetzliche Maßnahmen ergriffen, um die Digitalisierung voranzutreiben. Ein prominentes Beispiel ist das Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) aus dem Jahr 2003. Im Jahr 2020 wurden in Deutschland als erstem Land weltweit Digitale Gesundheitsanwendungen (DiGAs) als verschreibungsfähige Therapien eingeführt. Zudem steht den gesetzlich Versicherten seit 2021 die elektronische Patientenakte (ePA) zur Verfügung, um den Zugang zu und die Verwaltung von Gesundheitsdaten zu erleichtern. Trotz dieser Fortschritte gibt es im internationalen Vergleich einen erheblichen Nachholbedarf, insbesondere im Vergleich zu Vorreitern wie Dänemark, Estland oder Israel. Im Jahr 2024 sind bisher drei Bundesgesetze zur Digitalisierung im Gesundheitswesen vom Kabinett verabschiedet worden: das Digital-Gesetz (DiGiG), das Gesundheitsdatennutzungsgesetz (GDNG) und das Gesundheits-Digitalagentur-Gesetz (GDAG). Die ersten beiden sind in diesem März in Kraft getreten, das dritte befindet sich im parlamentarischen Beratungsprozess.

Erster Reformschwerpunkt: stationärer Sektor

Die Reformnotwendigkeit im stationären Sektor wird mit Blick auf den Status quo der Krankenhausstruktur deutlich. Seit 1991 hat sich die Zahl der Krankenhäuser in Deutschland von gut 2.400 auf unter 1.900 verringert (minus 21 %). Im gleichen Zeitraum sank die Zahl der aufgestellten Betten sogar um knapp 30 % (Statistisches Bundesamt, 2023a). Dennoch verfügt Deutschland im internationalen Vergleich immer noch über eine überaus hohe Krankenhausbettendichte. Im Jahr 2021 kamen knapp acht Krankenhausbetten auf 1.000 Einwohner. Im OECD-Vergleich ist die Bettendichte nur in Japan und Korea höher, der OECD-Durchschnitt betrug gut 4,5 Betten (OECD, 2024). Werden jedoch nur die Betten berücksich-

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Beate Jochimsen ist Professorin für allgemeine Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

tigt, die mit Personal ausgestattet sind und den Patienten zur Verfügung stehen, sinkt die Quote auf 5,7 (Statistisches Bundesamt, 2023b). Und hier zeigt sich bereits ein Problem der deutschen Krankenhauslandschaft: Der einerseits vorhandenen Überausstattung mit Betten stehen fehlende Möglichkeiten zu deren effektiver Nutzung gegenüber. Krankenhausbetten ohne medizinisches Personal sind nicht effizient. Es besteht also dringender Handlungsbedarf und damit stellt sich die Frage, ob wir mehr medizinisches Personal oder weniger Betten benötigen.

Strukturelle Defizite in Ambulantisierung, Arbeitsbelastung und Mengenorientierung der Fallpauschalen

Im internationalen Vergleich hinkt Deutschland bei der Ambulantisierung medizinischer Leistungen hinterher. Gründe dafür liegen in angebotsinduzierter Nachfrage (das Krankenhaus ist „um die Ecke“ und immer geöffnet), aber auch in einer zu geringen Verzahnung des ambulanten und stationären Sektors, insbesondere bei der Vergütung. Hinzu kommt eine angespannte Arbeitsmarktlage beim medizinischen Personal. Von einem generellen Fachkräftemangel zu sprechen, wäre allerdings unzutreffend. Im deutschen Gesundheitssystem stehen relativ viele medizinische Fachkräfte pro Einwohner zur Verfügung. Deren vergleichsweise hohe Arbeitsbelastung resultiert aus einer relativ hohen Zahl von Fällen bzw. Patienten pro Einwohner – nicht nur im stationären Sektor. Dies deutet auf strukturelle Schwächen des deutschen Gesundheitssystems hin, die allein durch mehr Personal nicht gelöst, sondern eher zementiert werden. Davon abgesehen ist vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte (inklusive der Parafiski) eine weitere Erhöhung der Zahl der medizinischen Fachkräfte unrealistisch (SVR Gesundheit und Pflege, 2024, S. XXII).

Ferner hat sich in den vergangenen 20 Jahren gezeigt, dass das auf Fallpauschalen basierende System der Krankenhausvergütung stark mengenorientiert ist. Es besteht deshalb ein Anreiz, Behandlungen nicht aufgrund medizinischer Erfordernisse, sondern auch (im schlimmsten Fall allein) zur Gewinnerzielung durchzuführen. Zusätzlich besteht ein Anreiz, bestimmte Leistungen weiter anzubieten, obwohl sie nur selten durchgeführt werden und deshalb wenig Erfahrung besteht. Qualitätsdefizite können die Folge sein.

Ein Abbau der Überkapazitäten im stationären Sektor, eine Konzentrierung von Krankenhausstandorten (und damit auch der Ressourcen), eine Reform der Vergütung sowie eine Vermeidung von Doppelstrukturen im ambulanten und stationären Sektor sind deshalb dringend erforderlich.

Vor diesem Hintergrund sind das Krankenhaustransparenzgesetz und das Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetz generell zu begrüßen. Mit dem digitalen Bundes-Klinik-Atlas, dem Kern des Krankenhaustransparenzgesetzes, soll deutschlandweit Transparenz über die stationäre Behandlungsqualität geschaffen werden. Diese Transparenz ist eine Voraussetzung, damit Patienten rationale Entscheidungen treffen können, und damit ein wichtiger Bestandteil des Wettbewerbs. Eine resultierende potenzielle Steigerung der Behandlungsqualität ist im Sinne des Patientenwohls ein anzustrebendes Ziel. Derzeit finden sich im Klinik-Atlas lediglich Informationen zur Zahl der Behandlungsfälle und des Pflegepersonals. Dies sollte um weitergehende Informationen z. B. zur Zahl der Komplikationen ergänzt werden, was auch geplant ist.

Der Kern des KHVVG ist eine Reform der Krankenhausvergütung. Beim sogenannten 2-Säulen-Modell wird mit Vorhaltepauschalen in Höhe von 60 % der bisherigen Fallpauschalen (DRGs) das Vorhalten bestimmter Strukturen in Krankenhäusern weitgehend unabhängig von den erbrachten Leistungsmengen vergütet (1. Säule). Die verbleibenden 40 % werden weiterhin über Behandlungsfälle erwirtschaftet und mit im Vergleich zu vorher abgesenkten DRGs vergütet (2. Säule). Damit soll der Anreiz gesenkt werden, die Zahl der Fälle aus rein ökonomischen Gründen zu erhöhen. Vorhaltepauschalen erhalten Krankenhäuser jedoch nur für die Leistungsgruppen, bei denen sie die jeweils maßgeblichen Qualitätskriterien und Mindestmengen einhalten sowie für Leistungsgruppen, die ihnen von den Ländern zugewiesen werden. In der Folge wird es zu Konzentration von Leistungen in den Krankenhäusern kommen, die für eben diese Leistungen Vorhaltepauschalen erhalten. Die anderen Krankenhäuser werden diese Leistungen früher oder später nicht mehr anbieten, da die neuen Fallpauschalen allein nicht kostendeckend sein werden. Es wird dann Krankenhäuser auf verschiedenen Versorgungsstufen geben, bei denen jeweils eine qualitativ hochwertige Versorgung in „ihren“ Leistungsgruppen erfolgt. Krankenhäuser, die in keiner oder zu wenig Leistungsgruppe(n) die notwendigen Anforderungen erfüllen, werden unwirtschaftlich und aus dem Markt austreten. Um die Versorgung im ländlichen Raum zu sichern, sind Ausnahmen sowie der Ausbau sektorübergreifender, integrierter Gesundheitszentren vorgesehen. Die Länder und die gesetzlichen Krankenkassen sollen diesen Umbau der Krankenhauslandschaft finanzieren.

Das KHVVG greift wichtige, drängende Probleme der stationären Versorgung in Deutschland auf und liefert im Kern überzeugende Lösungsansätze. Die Konzentration von Leistungen in spezialisierten Kliniken und die Reduktion von Gelegenheitsversorgung wird die Behandlungs-

qualität steigern und in der Folge die Morbidität und Mortalität der Bevölkerung sowie die Kosten im Gesundheitssystem senken. Ferner werden personelle Ressourcen effizienter allokiert.

Kritisch zu bemerken ist allerdings, dass der ganz große Sprung zu einer sektorgleichen Vergütung von Leistungen nicht vollzogen wurde. Im Sinne der notwendigen Ambulantisierung von Leistungen wäre dies wünschenswert gewesen. Ferner ist im 2-Säulen-Modell kein Qualitätskriterium enthalten. Ein Ausbau zu einem 3-Säulen-Modell mit einem Qualitätszuschlag als dritter Säule, wäre deshalb zu begrüßen (SVR Gesundheit, 2023, Ziff. 429). Zu bezweifeln ist zudem, inwiefern das neue Nebeneinander von Finanzierungssystemen, also Vorhaltepauschalen und DRGs, zur Entbürokratisierung beitragen soll. Erstmal stellt es einen bürokratischen Mehraufwand dar, der bei einer dritten Säule natürlich noch größer wäre. Herausfordernd gestaltet sich zudem die Umsetzung in vielen Details wie der Berechnung der Höhe der Vorhaltevergütung oder die Festlegung (der Zahl) der Leistungsgruppen.

Schließlich kommt Kritik von den Ländern, die für die Krankenhausplanung zuständig sind. Befürchtet wird, dass sie zwar die Leistungsgruppen den Krankenhausstandorten zuweisen sollen, aber der Bund diese Gestaltungsoption durch seine strukturellen Vorgaben für Leistungsgruppen (unter anderem Mindestfallzahlen) einschränken wird. Aus politischer Sicht ist diese Kritik verständlich, aus ökonomischer Perspektive ist sie nicht zu teilen. Gerade im Hinblick auf hoch spezialisierte Kliniken (Maximalversorger), die infolge der dortigen Konzentration von Leistungen überregional für die Bevölkerung an Bedeutung gewinnen, scheint eine bundeslandübergreifende Struktur föderalismustheoretisch sinnvoll.

Zweiter Reformschwerpunkt: Digitalisierung

Der zweite Reformschwerpunkt liegt im Bereich der Digitalisierung im Gesundheitswesen. Sie bietet vielfältige Chancen, die sowohl für Einzelpersonen als auch für die Gesellschaft insgesamt von großer Bedeutung sind (SVR Gesundheit, 2021, S. 1). Die systematische Auswertung und Nutzung medizinischer Daten, die in der elektronischen Patientenakte (ePA) gespeichert werden, kann einen unmittelbaren Nutzen für den einzelnen Patienten haben. Beispielsweise können seltene Erkrankungen schneller diagnostiziert, unerwünschte Arzneimittelwirkungen (Pharmakovigilanz) rascher erkannt oder durch datenbasierte Entscheidungsunterstützungssysteme passgenauere Therapien identifiziert werden. Für Leistungserbringer im Gesundheitswesen erleichtert die ePA nicht nur die Diagnosestellung, sondern optimiert zudem Prozesse und Dokumentation und vereinfacht die Kommunikation sowohl mit Patienten als auch untereinander. Ferner bietet die Nutzung von ePA-Daten für Forschungszwecke eine wertvolle Grundlage für eine breitere und aktuellere Versorgungsforschung sowie für eine evidenzbasierte Bewertung politischer Maßnahmen. Dies kann letztlich zu einer Effizienzsteigerung im Gesundheitswesen führen, was angesichts angespannter öffentlicher Finanzen von erheblicher Bedeutung ist (SVR Gesundheit, 2021, S. 70–78).

Dennoch ist das Potenzial der ePA derzeit weitgehend ungenutzt: Bis Ende 2023 haben sie lediglich etwa 1,2 % der gesetzlich Versicherten genutzt (Janson, 2023), während sie für privat Versicherte praktisch nicht verfügbar war.

Mit dem Inkrafttreten des Digital-Gesetzes (DiGiG) am 26. März 2024 hat die Bundesregierung einen wichtigen Schritt zur Hebung der Potenziale der Digitalisierung im Gesundheitswesen unternommen. Ab Anfang 2025 wird die elektronische Patientenakte (ePA) für alle gesetzlich Versicherten verpflichtend eingeführt, wobei das bisherige Opt-in-Modell durch eine Opt-out-Option ersetzt wird. Eine weite Verbreitung und aktive Nutzung der ePA ist entscheidend für ihren Erfolg, da nur so Netzwerkeffekte entstehen (beispielsweise zwischen Leistungserbringern) und die Daten sinnvoll für Forschungszwecke genutzt werden können. Laut dem Telematikinfrastruktur-Atlas planen derzeit über die Hälfte der Versicherten, die ePA aktiv zu nutzen, während lediglich 4 % beabsichtigen, ihr zu widersprechen (gematik, 2024). Um die Vorteile der ePA in noch größerem Maße zu realisieren, wäre jedoch ein noch höherer Anteil aktiv Nutzender erforderlich. Mit dem DiGiG bleibt es dabei, dass die Patienten die Kontrolle über die Speicherung und Löschung ihrer Daten in der ePA behalten. Doch diese Regelung könnte den potenziellen Nutzen der ePA erheblich einschränken. Unvollständige Datensätze sind sowohl für die individuelle Diagnostik als auch für die Versorgungsforschung von begrenztem Wert.

Balance zwischen Datenschutz und Datennutzung

Der verstärkte Einsatz von Telemedizin, Telecare, digitalen Gesundheitsanwendungen (DiGAs), technischen Assistenzsystemen sowie Kommunikations- und Weiterbildungsplattformen kann dazu beitragen, den gesellschaftlichen Herausforderungen des demografischen Wandels effektiver zu begegnen, insbesondere angesichts der zunehmenden Zahl älterer Patienten und der sinkenden Zahl von Fachkräften. In diesem Kontext ist der durch das DiGiG ermöglichte Ausbau von Videosprechstunden sowie die Ausweitung der DiGAs auf Medizinprodukte höherer Risikoklassen positiv zu bewerten. Diese Maßnahmen tragen dazu bei, die Gesundheitsin-

frastruktur an die veränderten Bedürfnisse der Bevölkerung anzupassen.

Den vielfältigen Chancen der Digitalisierung im Gesundheitswesen stehen zentrale Herausforderungen gegenüber. *Erstens* ist eine ausgewogene Balance zwischen Datenschutz und der sinnvollen Nutzung von Daten erforderlich. In der gesellschaftlichen Diskussion, vor allem außerhalb der Gesundheitspolitik, dominiert weiterhin die Vorstellung, dass informationelle Selbstbestimmung gleich Datenschutz ist und dieser in erster Linie durch Datensparsamkeit gewahrt werden sollte. Dabei wird häufig übersehen, dass informationelle Selbstbestimmung auch das Recht beinhalten kann – und vielleicht sogar muss –, persönliche Daten zum eigenen oder zum gesellschaftlichen Wohl einzusetzen (SVR Gesundheit, 2021, S. 11–18).

In diesem Zusammenhang sollte der Datensicherheit eine größere Bedeutung beigemessen werden. Die im DiGiG vorgesehene Stärkung der Cybersicherheit steht im Einklang mit diesem fortschrittlicheren Verständnis von Datenschutz und ist daher zu begrüßen. Darüber hinaus geht die Bundesregierung mit dem Gesundheits-Digitalagentur-Gesetz (GDAG) einen weiteren Schritt in die richtige Richtung. Dieses Gesetz überträgt der Digitalagentur Gesundheit hoheitliche Aufgaben zur Gefahrenabwehr, einschließlich der Möglichkeit, Bußgelder zu verhängen, was die Sicherheitsstruktur im digitalen Gesundheitswesen weiter stärken könnte.

Zweitens besteht nach wie vor dringender Handlungsbedarf bei der Verbesserung der technischen Rahmenbedingungen im Gesundheitswesen. Dazu gehören unter anderem ein flächendeckender, stabiler Breitbandzugang in ganz Deutschland und die Interoperabilität der Gesundheitsdaten, um die Fragmentierung der digitalen Strukturen im Gesundheitswesen zu überwinden. Besonders wünschenswert wäre auch die Möglichkeit, Gesundheitsdaten mit sozioökonomischen Datenquellen zu verknüpfen, um umfassendere Analysen zu ermöglichen. Die im Digital-Gesetz und im Gesundheits-Digitalagentur-Gesetz angestrebte Verbesserung der Interoperabilität ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Jedoch bleibt die mittlerweile über zwei Jahrzehnte alte Telematikinfrastruktur unangetastet, was kritisch hinterfragt werden sollte. Moderne Softwarelösungen könnten den bestehenden Konnektoren in Bezug auf Sicherheit, Kosten und Benutzerfreundlichkeit möglicherweise überlegen sein.

Das Gesundheitsdatennutzungsgesetz

Das Gesundheitsdatennutzungsgesetz (GDNG) setzt wichtige Impulse, indem es eine nationale Datenzugangs- und Koordinierungsstelle für Gesundheitsdaten – etwa aus der ePA oder von den Krankenkassen – etabliert und die Abstimmungsprozesse mit Datenschutzbeauftragten unterstützt. Diese Maßnahmen könnten eine sinnvolle Nutzung von Gesundheitsdaten für die Forschung erheblich erleichtern. In Kombination mit dem entstehenden Europäischen Gesundheitsdatennutzungsraum könnten so auch in Deutschland in den kommenden Jahren Gesundheitsdaten in großem Umfang für die Forschung verfügbar werden. Dies setzt jedoch voraus, dass das GDNG zügig verabschiedet und umgesetzt wird. Unverständlich bleibt, warum der Schutz von Gesundheitsdaten in Deutschland weiterhin fragmentiert geregelt bleiben soll. Die neue Koordinierungsstelle soll lediglich die Abstimmung zwischen den 17 Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern erleichtern, bundeseinheitliche Datenschutzregelungen im Gesundheitsbereich zu schaffen, ist nicht vorgesehen.

Schließlich ist es notwendig, die digitale Gesundheitskompetenz und ihre ungleiche Verteilung in der Bevölkerung zu adressieren. Eine erfolgreiche Digitalisierung des Gesundheitswesens erfordert einen umfassenden Aufbau von Kompetenzen in allen gesellschaftlichen Schichten (SVR Gesundheit, 2021, S. 277; Deutscher Ethikrat, 2018). Die verpflichtende Einführung der elektronischen Patientenakte (ePA) ab 2025 könnte hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sowohl die Nutzung digitaler Gesundheitstools als auch die Bereitschaft, persönliche Daten zu Forschungszwecken zur Verfügung zu stellen, derzeit signifikant von sozioökonomischen Faktoren beeinflusst werden. Männer und Personen mit höherem Bildungsstand sind signifikant häufiger bereit, eine ePA zu nutzen, als Frauen und Personen mit mittlerem oder niedrigem Bildungsstand. Zudem sind Frauen, ältere Menschen und Personen mit niedrigem Bildungsstand seltener bereit, ihre Gesundheitsdaten für Forschungszwecke freizugeben (SVR Gesundheit, 2021, elektronischer Anhang IV). Diese Ungleichheiten könnten, insbesondere in einer Zukunft mit vermehrter Datennutzung für die Forschung, die Ergebnisse verzerren und bestehende soziale Ungleichheiten verstärken. In den aktuellen Gesundheitsgesetzen der Bundesregierung ist bislang keine Strategie erkennbar, wie diese Herausforderung bewältigt werden soll.

Fazit

Deutschland hat im internationalen Vergleich zu viele Krankenhausbetten an zu vielen Standorten und ein zu wenig digitalisiertes Gesundheitssystem. Beides führt dazu, dass das Potenzial für eine flächendeckende, bedarfsgerechte, qualitativ hochwertige Versorgung der Bevölkerung nicht ausgeschöpft wird und finanzielle und personelle Ressourcen suboptimal eingesetzt werden.

Alle erwähnten Reformen behandeln diese Problematik und gehen – trotz Kritik an einzelnen Aspekten – in die richtige Richtung. Wichtig ist nun eine zügige Umsetzung der Gesetze sowie eine mutige Adressierung kritischer und offener Punkte.

Literatur

Deutscher Ethikrat. (2018). *Big Data und Gesundheit – Datensouveränität als informationelle Freiheitsgestaltung*.

gematik. (2024, 26. August). *TI-Atlas*.

Janson, M. (2023, 20. November). Das E-Rezept nimmt Fahrt auf, die EPA schwächelt noch. *Statista*.

OECD. (2024, 23. Juli). Anzahl von Krankenhausbetten in OECD-Ländern in den Jahren 2020-2022 (je 1.00 Einwohner) [Data set]. *Statista*.

Statistisches Bundesamt. (2023a, 13. Dezember). Krankenhäuser – Einrichtungen, Betten und Patientenbewegung [Data set], *destatis*.

Statistisches Bundesamt. (2023b, 2. September). Betten in Krankenhäusern [Data set], *destatis*.

SVR Gesundheit – Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen. (2021). *Digitalisierung für Gesundheit - Ziele und Rahmenbedingungen eines dynamisch lernenden Gesundheitssystems*. Verlag Hogrefe.

SVR Gesundheit – Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen. (2023). *Resilienz im Gesundheitswesen – Wege zur Bewältigung künftiger Krisen*. Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.

SVR Gesundheit und Pflege – Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen und in der Pflege. (2024). *Fachkräfte im Gesundheitswesen – Nachhaltiger Einsatz einer knappen Ressource*.

Title: ***Healthcare Reforms: More Transparency, More Efficiency and More Digitalisation Is Needed***

Abstract: *The German healthcare system faces a diverse set of challenges including demographics, climate change and insufficient digitisation. The current healthcare reform involves a series of new legislation. The first focus is to overcome the overcapacity of hospitals and beds as well as economic disincentives in the inpatient sector. A second focus is to advance the integrated digitisation across health services. The current inpatient sector is overly quantity-driven, which among other things leads to increasing case numbers due to economic rather than purely medical imperatives. Digitsation legislation seeks to allow full use of electronic medical records. The important thing, however, is the swift implementation of reform.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0157

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024 104(9), 599-602
JEL: I11, I18, O33

Simon Reif, Theresa Bolz, Yasemin Karamik

Produktivitätsparadoxon der Digitalisierung im Krankenhaus – auf der Suche nach effizienzsteigernden Innovationen

Öffentliche Ausgaben für Gesundheitsleistungen steigen im Durchschnitt in den OECD-Ländern doppelt so schnell wie die Ausgaben in anderen Sektoren (OECD, 2024). Deutschland liegt hier mit Gesundheitsausgaben von 13 % des BIP weltweit in der Spitzengruppe hinter der Schweiz und den USA. Während die Ausgabensteigerungen lange Zeit durch Steuergelder – in Form von höheren Bundeszuschüssen in das System der gesetzlichen Krankenversicherungen – abgefedert wurden, führen die steigenden Gesundheitsausgaben in Zeiten restriktiverer Staatsausgaben in den vergangenen Jahren zu einer merklichen Erhöhung der Krankenkassenbeiträge.

Weder ein größerer Anstieg an Steuermitteln noch die weitere Erhöhung von Krankenkassenbeiträgen sind allerdings ein nachhaltiger Weg zur Finanzierung des Gesundheitswesens. Alternativen zum höheren Mitteleinsatz sind entweder Leistungskürzungen oder die Steigerung der Effizienz in der Gesundheitsversorgung.

Ursachen der Kostensteigerung im Gesundheitswesen

Um Pfade für ein nachhaltig finanzierbares Gesundheitssystem zu identifizieren, ist zuerst ein Blick auf die Gründe für die weiter steigenden Kosten hilfreich. Etwa die Hälfte der Steigerung in den vergangenen zwei Jahrzehnten kann mit der alternden Bevölkerung und der generell steigenden Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen erklärt werden (BCG, 2021). Diese Mengenkomponente unterliegt direkt dem politischen Gestaltungsspielraum. So sind Leistungseinschränkungen oder Zuzahlungen ein direkter Weg, die Ausgaben zu senken. Dieser Weg ist jedoch politisch schwierig.

Etwa ein weiteres Viertel der Kostensteigerung kann durch steigende Komplexität und Innovationen in der Versorgung erklärt werden (BCG, 2021). Hier gehen die steigenden Kosten mit besserer Leistung einher, was natürlich für Patient:innen eine wünschenswerte Entwicklung ist. Ähnlich wie bei der steigenden Inanspruchnahme ist es politisch schwierig, solche Innovationen nicht zu finanzieren. Grundsätzlich bietet das Gesundheitssystem an vielen Stellen die Möglichkeit, marginal schlechtere Leistungen deutlich günstiger anzubieten (Rebitzer & Rebitzer, 2023).

Das letzte Viertel der Kostensteigerung kann durch Preissteigerungen über den Anstieg der Inflation erklärt werden (BCG, 2021). Hierbei handelt es sich um die in der Ökonomie viel diskutierte Baumolsche Kostenkrankheit. Baumol und Bowen (1965) haben argumentiert, dass sich bei personalintensiven wirtschaftlichen Tätigkeiten weniger Effizienzgewinne erzielen lassen als bei kapitalintensiven Tätigkeiten – entsprechend steigen die relativen Kosten bei personalintensiven Tätigkeiten. Während sich heute beim historischen Anschauungsbeispiel der Künstlerinnen und Künstler aus Baumol und Bowen (1965) in Zeiten von millionenfach besuchten Konzerttourneen und den trotz Massenspektakel astronomischen Ticketpreisen die Frage stellt, ob hier nicht doch eine deutliche Effizienzsteigerung und Künstlerrenten erreicht werden, ist das Phänomen für den Gesundheitssektor empirisch belegt (Hartwig, 2008). Aber auch für den Gesundheitssektor wird seit Jahren die Hoffnung geäußert, dass das System im Zuge der digitalen Transformation effizienter wird.

Prof. Dr. Simon Reif ist Leiter der Forschungsgruppe Gesundheitsmärkte und Gesundheitspolitik am ZEW Mannheim und Professor für Volkswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Gesundheitsmärkte an der FAU Erlangen-Nürnberg.

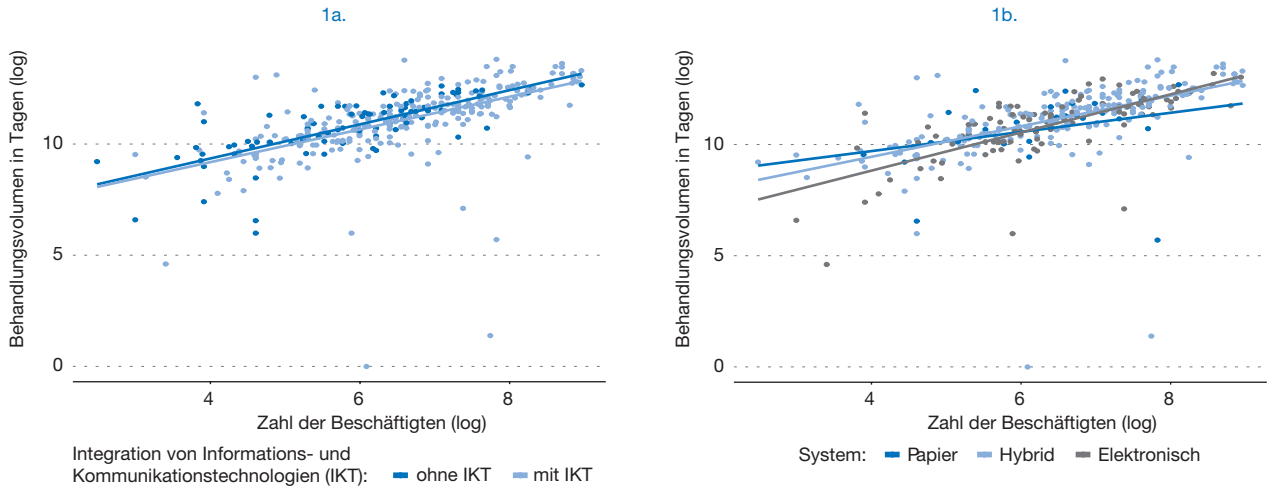
Theresa Bolz ist Mitglied der Forschungsgruppe Gesundheitsmärkte und Gesundheitspolitik am ZEW Mannheim.

Yasemin Karamik ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Gesundheitsmärkte und Gesundheitspolitik am ZEW Mannheim.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Abbildung 1
Produktivität von Krankenhäusern



Erhebungsjahre 2012 und 2013. N = 343.

Quelle: eigene Berechnung mit Daten des European Hospital Survey aus Sabes-Figuera und Maghiros (2013).

Produktivitätsparadoxon der Digitalisierung

Insbesondere der Einführung von digitalen Systemen wie Gesundheitsakten im Krankenhaus wird seit mindestens 20 Jahren auch in der ökonomischen Literatur ein großes Potenzial zur Effizienzsteigerung zugeschrieben (Hillestad et al., 2005). Einen Einblick in den Zusammenhang zwischen Digitalisierung und Effizienz kann man aus Daten des European Hospital Survey erhalten (Sabes-Figuera & Maghiros, 2013). Als einfaches Produktivitätsmaß stellen wir in Abbildung 1 das jährliche Behandlungsvolumen in Patienten-Tagen und die Zahl der Beschäftigten für verschiedene Gruppen von Krankenhäusern gegenüber. Für alle Gruppen zeigt sich der erwartete positive Zusammenhang, der erklärt, dass mit mehr Personal auch ein größeres Behandlungsvolumen erreicht werden kann. Die Stärke des Zusammenhangs gibt einen Aufschluss darüber, wie effizient Krankenhäuser in der Übersetzung von Personal in Behandlungstagen sind.

Für die Darstellung (1a) sind die Krankenhäuser in Bezug auf ihre Integration von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) aufgeteilt. Krankenhäuser mit IKT-Integration tauschen Informationen zur klinischen Versorgung, Labor- oder Radiologiebefunde mit externen Anbietern wie anderen Krankenhäusern oder ambulanten Ärzt:innen. Ein einfacherer, digitaler Austausch sollte Ressourcen sparen, die dann für die Behandlung von mehr Fällen eingesetzt werden können. Es zeigt sich aber, dass sich die Korrelation zwischen Personal und Behandlungstagen nicht zwischen Krankenhäusern mit und ohne IKT-Integration unterscheidet und keine offensichtlichen Effizienzgewinne realisiert werden.

In Darstellung (1b) werden die Krankenhäuser im Hinblick auf ihre Dokumentationstechnologie von rein papierbasiert, über hybride bis hin zu voll elektronischen Systemen gruppiert. Digitale Systeme sollen die Dokumentation von Behandlungsverläufen und den Austausch von Informationen vereinfachen und dadurch Ressourcen sparen. Es zeigt sich, dass bei hybriden und elektronischen Systemen mehr Personal mit mehr Behandlungsvolumen einhergeht als dies bei papierbasierten Systemen der Fall ist. Hieraus kann geschlossen werden, dass sich Digitalisierung teilweise effizienzsteigernd auswirkt. Auffällig ist allerdings, dass die Effizienz bei hybriden Krankenhäusern höher ist als bei voll digitalisierten Systemen.

Das Phänomen, dass sich Effizienzgewinne durch Digitalisierung nur schwer empirisch messen lassen, wurde allgemein schon von Solow (1987) beschrieben. Auch für das Gesundheitswesen zeigen eine frühe Überblicksarbeit von Chaudhry et al. (2006) oder die neuere Fallstudie von Collum et al. (2016) keine klare Evidenz für Effizienzsteigerung durch Digitalisierung. Es gibt allerdings erste Hinweise darauf, dass zumindest ein positiver Zusammenhang zwischen Investitionen in Digitalisierung und Profitabilität von Krankenhäusern besteht (Vogel et al.,

2024; Wang et al., 2018). Hier bleibt allerdings offen, ob sich Digitalisierung kausal (etwa über steigende Effizienz) auf die Wirtschaftlichkeit auswirkt oder aber ob profitablere Krankenhäuser häufiger in Digitalisierung investieren.

Wege zum digitalisierten Krankenhaus

Aus ökonomischer Sicht stellt sich die Frage, warum Krankenhäuser, die je nach Trägerschaft entweder Profitmaximierung oder zumindest Verlustminimierung als wirtschaftliches Ziel haben, nicht mehr in effizienzsteigernde Technologien investieren. Aktuelle Schätzungen von Blum und Löffert (2024) zeigen, dass medizinisches Personal im Krankenhaus etwa ein Drittel der Arbeitszeit für Dokumentation aufwendet. Vor allem vor dem Hintergrund des viel diskutierten Fachkräftemangels im Gesundheitswesen ist ungeklärt, warum Technologien, die die zeitliche Belastung durch Dokumentationsanforderungen senken, nicht vor Jahren flächendeckend eingeführt wurden.

Bemerkenswert ist, dass zumindest in der deutschen Gesundheitspolitik auf Anregung zu mehr Digitalisierung fast ausschließlich mit dem Ruf nach zusätzlicher finanzieller Förderung reagiert wird. Zwar verursachen Investitionen wie z. B. in digitale Technologien im Krankenhaus immer zuerst Kosten. Allerdings sollten sich Investitionen mit dem Ziel der Effizienzsteigerung auch finanziell lohnen, sodass allenfalls Darlehen für die Überbrückung der Zeit bis zur Realisierung der Effizienzgewinne nötig sind. Das enorme Potenzial knappes medizinisches Personal vom Dokumentationsaufwand zu entlasten, müsste sich wirtschaftlich schnell gelohnt haben. Vor dem Hintergrund der bisherigen Literatur zu den Auswirkungen von Digitalisierung auf die Effizienz im Krankenhaus ist allerdings unklar, wie groß das wirtschaftliche Potenzial solcher Innovationen tatsächlich ist. So gesehen ist das zögerliche Verhalten der Krankenhäuser auch nachvollziehbar.

Mit dem Krankenhauszukunftsgesetz läuft seit 2021 der Versuch, Krankenhäuser durch staatliche Unterstützung von 4,3 Mrd. Euro digitaler aufzustellen. Dass in den Krankenhäusern der Handlungsbedarf erkannt ist, lässt sich auch daran erkennen, dass ein Viertel der Förderanträge in das Themenfeld Digitalisierung der Dokumentation fallen (Bundesamt für Soziale Sicherung, 2024). Begrüßenswert ist, dass im Zuge dieser Förderung mit dem DigitalRadar (2024) auch eine Evaluation der Maßnahmen durchgeführt wird.

Mehr Evidenz für mehr Effizienz

Während im Gesundheitswesen direkt wirksame Kosteneinsparungen durch eine Reduzierung des Leistungsumfangs politisch (kaum) gewünscht sind, haben sich auch die Hoffnungen auf Kosteneinsparungen durch Effizienzgewinne ohne spürbare Auswirkung auf die Versorgung bis jetzt nicht erfüllt. Mit dem Krankenhauszukunftsgesetz wird der Versuch unternommen, den stationären Sektor digital aufzurüsten – in der Hoffnung hier Effizienzreserven zu haben. Es bleibt zu hoffen, dass diese Investitionen im Gegensatz zu den Vorhersagen aus der bestehenden ökonomischen Literatur Erfolg haben.

Über die Digitalisierung im Krankenhaus hinaus gibt es derzeit verschiedene weitere Initiativen, Daten und digitale Technologien stärker in das Gesundheitswesen zu integrieren. Sowohl die einfachere Nutzbarmachung von Daten im Zuge des Gesundheitsdatennutzungsgesetzes als auch die Bündelung der Regulierung im Zuge der digitalen Transformation in der Digitalagentur für Gesundheit sind vielversprechende Ansätze. In beiden Fällen sind jedoch die erwarteten Auswirkungen abstrakt und werden sich nur indirekt auf die Effizienz des Gesundheitswesens auswirken.

Im Gegensatz zur Häufigkeit, mit der Effizienzreserven im Gesundheitswesen als Lösung gegen den Kostenanstieg benannt werden, ist die Evidenz für tatsächlich effizienzsteigernde Innovationen selten. Angesichts der extrem angespannten Finanzlage im Gesundheitswesen sollten sich Politik, Wirtschaft und auch Wissenschaft darum bemühen, solche Lösungen zu identifizieren und die konkreten Auswirkungen zu quantifizieren. Wenn Effizienzsteigerung durch Digitalisierung weiterhin nur ein Versprechen bleibt, kann die Konsequenz für das Gesundheitswesen nur eine Leistungseinschränkung sein.

Literatur

Baumol, W. J. & Bowen, W. G. (1965). On the Performing Arts: The Anatomy of Their Economic Problems. *American Economic Review*, *55*(1).

BCG. (2021). Die 300-Milliarden-Euro-Frage – Perspektive für ein nachhaltiges Gesundheitssystem.

Blum, K. & Löffert, S. (2024). *Aktuelle Bürokratiebelastung in den Krankenhäusern*. Deutsches Krankenhaus Institut.

Bundesamt für Soziale Sicherung. (2024, 2. September). Förderanträge Krankenhäuser.

Chaudhry, B., Wang, J., Wu, S., Maglione, M., Mojica, W., Roth, E., Morton, S. C. & Shekelle, P. G. (2006). Systematic Review: Impact of Health Information Technology on Quality, Efficiency, and Costs of Medical Care. *Annals of Internal Medicine*, *144*(10), 742.

Collum, T. H., Menachemi, N. & Sen, B. (2016). Does electronic health record use improve hospital financial performance? Evidence from panel data. *Health Care Management Review*, *41*(3), 267–274.

DigitalRadar. (2024). https://www.digitalradar-krankenhaus.de/

Hartwig, J. (2008). What drives health care expenditure?—Baumol's model of 'unbalanced growth' revisited. *Journal of Health Economics*, *27*(3), 603–623.

Hillestad, R., Bigelow, J., Bower, A., Girosi, F., Meili, R., Scoville, R. & Taylor, R. (2005). Can Electronic Medical Record Systems Transform Health Care? Potential Health Benefits, Savings, And Costs. *Health Affairs*, *24*(5), 1103–1117.

OECD. (2024). *Fiscal Sustainability of Health Systems: How to Finance More Resilient Health Systems When Money Is Tight?* OECD Publishing.
Rebitzer, J. B. & Rebitzer, R. S. (2023). *Why not better and cheaper? Healthcare and innovation*. Oxford University Press.
Sabes-Figuera, R. & Maghiros, I. (2013). European Hospital Survey: Benchmarking Deployment of e-Health Services (2012–2013): Composite Indicators on eHealth Deployment and on Availability and Use of eHealth Functionalities. *JRC Scientific and Policy Papers*. F. Abadie (Hrsg.). EU Commission Joint Research Centre.
Solow, R. M. (1987, 12. Juni). We'd Better Watch Out. *New York Times Book Review*, 36.
Vogel, J., Hollenbach, J., Haering, A., Augurzky, B. & Geissler, A. (2024). The association of hospital profitability and digital maturity – An explorative study using data from the German DigitalRadar project. *Health Policy*, *142*, 105012.
Wang, T., Wang, Y. & McLeod, A. (2018). Do health information technology investments impact hospital financial performance and productivity? *International Journal of Accounting Information Systems*, *28*, 1–13.

Title: ***The Productivity Paradox of Digitalisation in Hospitals – in Search of Efficiency-Enhancing Innovations***

Abstract: *The productivity paradox of digitisation in hospitals refers to the difficulty in realising measurable efficiency gains from digital innovations. Despite significant investments, healthcare costs continue to rise, particularly in OECD countries like Germany. While digitisation is expected to enhance efficiency, empirical evidence for substantial productivity improvements remains limited. This study analyses data from the European Hospital Survey and finds no clear correlation between hospitals' digital integration and operational efficiency. It remains uncertain whether current policy efforts to increase health care digitalisation will yield the desired efficiency gains. More robust evidence to identify innovations that genuinely improve healthcare efficiency is needed to avoid cuts to available care for individuals in the social health insurance.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0158

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024 104(9), 603-607
JEL: H51, I11, I18

Wolfgang Greiner, Julian Witte, Daniel Gensorowsky

Suche nach einer stabilen, verlässlichen und solidarischen Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung

Neun von zehn Menschen in Deutschland sehen eine Notwendigkeit für grundlegende Veränderungen im Gesundheitswesen. Zugleich äußert mit 55 % mehr als jeder Zweite den Eindruck, dass sich die gesundheitliche Versorgung in den vergangenen zehn Jahren verschlechtert hat. Dass sich die Gesundheitsversorgung ohne Reformmaßnahmen zukünftig weiter verschlechtert, befürchten 77 % der Bürger:innen (Bertelsmann Stiftung, 2023). Zahlen, die aus einer aktuellen Umfrage des Markt- und Meinungsforschungsinstituts Forsa im Auftrag der Bertelsmann Stiftung stammen und damit nicht nur den aktuellen Zustand des Gesundheitswesens beschreiben, sondern auch die Programmatik der kommenden Jahre vorgeben. „Wir stehen vor einer Generalüberholung unseres Gesundheitssystems“ (BMG, 2024a), so beschreibt der amtierende Bundesgesundheitsminister Prof. Dr. Karl Lauterbach die aktuelle Situation im Gesundheitswesen.

Im Jahr 2022 hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur finanziellen Stabilisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-FinStG) auf die für das Jahr 2023 erwartete Rekordfinanzlücke in Höhe von 17 Mrd. Euro in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) reagiert (BMG, 2024a). Um dieses akute Defizit auszugleichen, griff der Gesetzgeber auf ein komplexes Bündel von einnahmen- und ausgabenorientierten Maßnahmen zurück. Hierzu gehörten übergeordnete einnahmenseitige Eingriffe wie die Anhebung des Zusatzbeitrags, der Abbau vorhandener Finanzreserven, die Erhöhung des Bundeszuschusses sowie ein Darlehen des Bundes an die GKV. Auf der Ausgabenseite umfassten die Maßnahmen eine Reform des AMNOG-Verfahrens[1] für neue Arzneimittel, die Erhöhung des allgemeinen Arzneimittelherstellerabschlags und des Apothekenabschlags, die Verlängerung des Preismoratoriums für Arzneimittel sowie Anpassungen beim Pflegebudget, bei der Neupatientenregelung der Vertragsärzte und bei den Zahnarzthonoraren.

Zur Sicherstellung einer hochwertigen Gesundheitsversorgung in Deutschland besteht darüber hinaus der Bedarf, die GKV-Finanzen durch direkte kurzfristige wie auch langfristige strukturelle Maßnahmen zu stabilisieren. Dieser Notwendigkeit wurde im GKV-FinStG mit dem in § 220 Absatz 4 SGB V formulierten Auftrag an das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) Rechnung getragen, bis Ende Mai „Empfehlungen für eine stabile, verlässliche und solidarische Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung“ (Deutscher Bundestag, 2022) zu erarbeiten. Nach regierungsinternen Beratungen wurden die Empfehlungen im Januar 2024 in Form eines achtseitigen Textdokuments veröffentlicht (BMG, 2024b). Die Empfehlungen fokussieren in erster Linie ausgabenseitige Reformpakete, welche die Versorgungsstrukturen verbessern und effizienter gestalten sollen. Dabei wird auch angemerkt, dass damit verbundene Auswirkungen auf die Finanzlage der GKV vor allem mittel- bis langfristig zu erwarten sind. Kurzfristig ist ein Großteil der genannten Maßnahmen (Modernisierung und Restrukturierung der Krankenhauslandschaft, Restrukturierung der Notfallversorgung, Förderung der Digitalisierung und Datennutzung, Errichtung von Gesundheitskiosken, Förderung der Prävention im Kontext von Herz-Kreislauf-Erkrankungen) allerdings zunächst mit Investitionen auf Seiten der GKV und in der Folge mit Mehrausgaben verbunden. Konkrete Einsparziele oder erwartete Effizienzpotenziale werden nicht benannt. Einnahmeseitig spricht sich das BMG vor al-

1 Das „Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz“ (ANMOG) beschreibt das Verfahren der Preisregulierung innovativer Arzneimittel mit neuen Wirkstoffen in Deutschland, das bereits seit dem 1.1.2011 gilt.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Wolfgang Greiner ist Inhaber des Lehrstuhls für Gesundheitsökonomie und Gesundheitsmanagement an der Fakultät für Gesundheitswissenschaften der Universität Bielefeld.

Dr. Julian Witte ist Gründer und Geschäftsführer der Vandage GmbH in Bielefeld.

Dr. Daniel Gensorowsky ist Teamleiter Gesundheitsökonomie bei der Vandage GmbH in Bielefeld.

lem für die bereits im Koalitionsvertrag beschriebene Auslagerung der versicherungsfremden Leistungen aus. Allerdings weist das Papier hinsichtlich der Umsetzungsperspektive bereits einschränkend auf die angespannte haushaltspolitische Lage des Bundes hin. So heißt es zur stärkeren Beteiligung des Bundes an der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen: „Die Maßnahmen des Koalitionsvertrags zur dauerhaften Anhebung von Bundesmitteln sollten umgesetzt werden, sobald es im Lichte der wirtschaftlichen Entwicklung die haushaltspolitischen Rahmenbedingungen zulassen“ (BMG, 2024b).

Nachdem die gesetzlichen Krankenkassen in Deutschland in der jüngeren Vergangenheit bedingt durch eine gute Arbeitsmarksituation Überschüsse erzielt haben und die Leistungsausgaben durch zahlreiche gesetzliche Maßnahmen, wie z. B. die Ausgliederung stationärer Pflegekosten aus dem System der diagnosebezogenen Fallgruppen (DRG) oder die Einführung einer Neupatientenregelung im ambulanten Bereich, erhöht wurden, hat sich die Lage mittlerweile geändert: Der GKV-Schätzerkreis geht von zunehmenden Defiziten der Krankenkassen aus (Bundesamt für Soziale Sicherung, 2023). Angesichts weitreichender Zukunftsherausforderungen wird für das Gesundheitssystem – sofern nicht politisch gegengesteuert wird – bis zum Jahr 2040 eine Finanzierungslücke von knapp 50 Mrd. Euro als realistisch eingeschätzt (Ochmann & Albrecht, 2019). Aktuelle Prognosen des Bundesrechnungshofes (2022) gehen bis zum Jahr 2060 von einer kontinuierlichen Steigerung des durchschnittlichen GKV-Beitragssatzes um mehr als fünf Prozentpunkte auf 21,8 % aus (2024: 16,3 %). Dabei sind die Beitragszahler:innen in Deutschland bereits heute im internationalen Vergleich hohen Belastungen ausgesetzt (tagesschau.de, 2023). Vor diesem Hintergrund ist es von hoher Relevanz, neben den vorgetragenen strukturellen Reformempfehlungen, auch Maßnahmen zu diskutieren, die direkter an den Finanzierungsmechanismen der GKV ansetzen, bei denen ein Effekt schneller eintreten könnte und zudem besser abschätzbar wäre. Entsprechende Maßnahmen erscheinen nicht allein für die Kompensation kurzfristiger Finanzierungsdefizite unabdingbar, sondern würden auch die notwendigen Grundlagen schaffen, um die anstehenden Strukturreformen zu realisieren und die Gesundheitsversorgung in Deutschland zukunftssicher aufzustellen.

Reform-Chancen: mehr Transparenz im Möglichkeitsraum

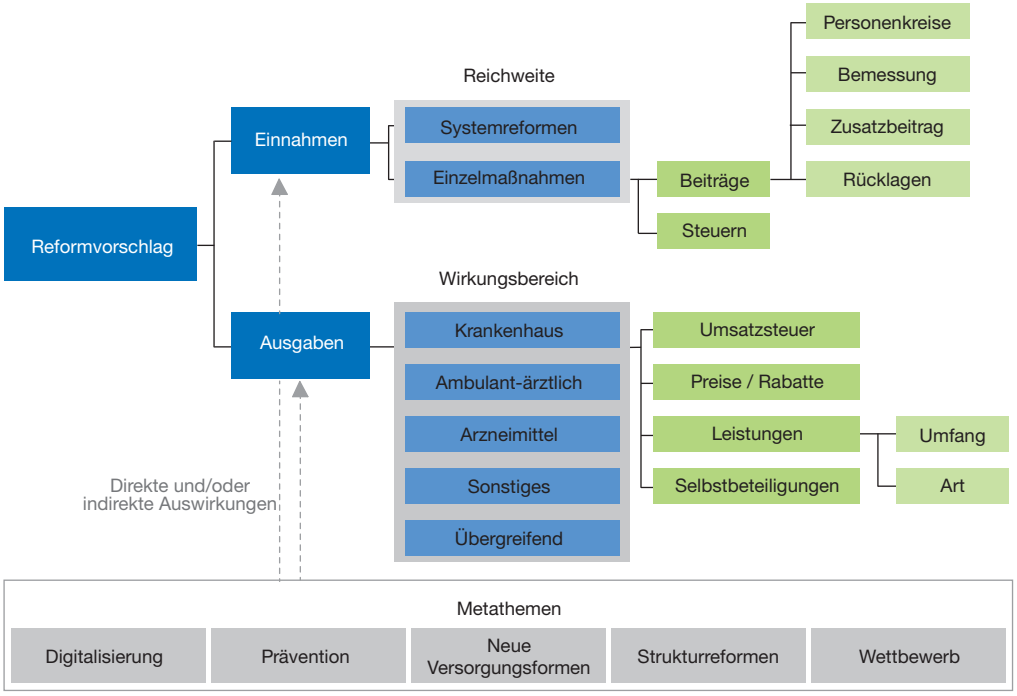
An Reformvorschlägen mangelt es im politischen und wissenschaftlichen Diskurs nicht. Eine im Jahr 2023 durchgeführte Inventur des Möglichkeitsraumes der Maßnahmen zur Stabilisierung der GKV-Finanzen hat aus 176 Quellen insgesamt 93 Einzelvorschläge identifiziert (Gensorowsky et al., 2023). Davon waren 34 einnahmenseitige Vorschläge – von der Einführung einer Bürgerversicherung bis hin zur Dynamisierung des Bundeszuschusses – und 59 ausgabenseitige Vorschläge – von Eingrenzung des Grundleistungskatalogs bis hin zur Einführung von sektorenübergreifenden Globalbudgets (Gensorowsky et al., 2023).

Wie Abbildung 1 zeigt, reichen Reformvorschläge auf Einnahmenseite von grundlegenden Systemreformen (z. B. Einführung einer Bürgerversicherung) bis hin zu spezifischen Einzelmaßnahmen (z. B. Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze). Ausgabenseitige Reformvorschläge zielen insbesondere auf eine effizientere Leistungserbringung (z. B. Implementierung von Gatekeeping-Konzepten), Leistungseinschränkungen oder eine stärkere Preisregulierung ab (vgl. Abbildung 1). In der Gesamtschau der Inventurergebnisse wurde deutlich, dass Vorschläge existieren, die offenkundig über die Grenzen der politischen Lager hinweg konsensfähig sind und im gesamten Beobachtungszeitraum immer wieder thematisiert, bislang jedoch nicht realisiert wurden. Dies betrifft insbesondere Maßnahmen zur Auslagerung bzw. Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen, welche sich bereits seit Anfang der 2000er Jahre in inventarisierten Quellen wiederfinden und denen zum Teil erhebliches finanzielles Stabilisierungspotenzial für die GKV zugeschrieben wird. Auch in den Koalitionsverträgen der aktuellen sowie der vorangegangenen Bundesregierung wurden Maßnahmen (insbesondere die Steuerfinanzierung kostendeckender Beiträge für ALG-II-/Bürgergeld-Empfänger) thematisiert, die der Neuregelung der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen zuzuordnen sind. Grundsätzlich beschränken sich die Möglichkeiten zur Finanzstabilisierung jedoch nicht auf die Erzielung von Einsparungen. Das machen nicht zuletzt die zahlreichen einnahmenseitigen Ad-hoc-Maßnahmen der letzten Jahre oder die im Koalitionsvertrag vereinbarte – und bislang nicht umgesetzte – Dynamisierung des Bundeszuschusses deutlich. Wenngleich diese in den letzten Jahren etwas in den Hintergrund getreten sind, kursieren neben solchen eher singulären Maßnahmen auch Vorschläge, welche auf eine Stabilisierung der GKV durch eine grundlegende Reformierung des Versicherungssystems etwa durch Einführung einer Bürgerversicherung abzielen.

In jüngerer Vergangenheit wurden Finanzierungsdefizite der GKV ausschließlich durch jeweils kurzfristig wirksame Maßnahmen adressiert. Im Rahmen des im Oktober 2022 verabschiedeten GKV-FinStG wurden neben der Erhöhung des Bundeszuschusses um 2 Mrd. Euro auch die Reserven der Krankenkassen und des Gesundheitsfonds um 6,4 Mrd. Euro abgeschmolzen, der durchschnittliche

Abbildung 1

Systematik zur Klassifikation der Reformvorschläge zur Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung



Quelle: Gensorowsky et al. (2024).

Zusatzbeitrag um 0,3 Prozentpunkte auf 1,6 % angehoben (entspricht ca. 4,8 Mrd. bis 5,0 Mrd. Euro)[2], ein kurzfristiges Bundesdarlehen (Rückzahlung bis 2026) in Höhe von 1 Mrd. Euro eingeräumt sowie leistungsbezogene Einsparungen bei Arzneimitteln, ärztlichen und Krankenhausleistungen in Höhe von 2,5 Mrd. bis 3 Mrd. Euro beschlossen. Ob das GKV-FinStG mit diesen Maßnahmen seinem Namen langfristig gerecht wird, bleibt abzuwarten. So beinhaltet das Gesetz keine umfassenden strukturellen Reformen und trägt somit kaum zur Steigerung von Effizienz und Effektivität der Gesundheitsversorgung bei. Das für 2023 gewährte Darlehen des Bundes bedeutet eine temporäre Verschuldung der GKV und kommt damit neben einer Verschiebung der Finanzlücke in die Zukunft auch einem „Tabubruch" gleich. Einige der bisherigen Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzlage der GKV, darunter das Abschmelzen der Rücklagen der Krankenkassen, dürften zumindest zeitnah nicht wiederholbar sein.

Reform-Herausforderung: Quantifizierung der Finanzeffekte von Reformvorschlägen

Neben der Zahl verschiedener im politischen Diskurs gehandelter Reformoptionen für die GKV-Finanzierung ist jedoch auch evident, dass der Großteil dieser Reformvorschläge in ihren Quellen, also Parteiprogrammen, Diskussionspapieren oder anderen Aufsätzen allenfalls kursorisch beschrieben und pauschal gefordert wird. Detailliertere Abschätzungen und Diskussionen der finanziellen und anderweitigen Effekte bildeten die Ausnahme (Gensorowsky et al., 2024). Diese sind jedoch notwendig, um evidenzbasierte und rationale Entscheidungen treffen zu können.

Eine Reformoption, welche aufgrund ihrer Aufnahme in den Koalitionsvertrag der derzeitigen Bundesregierung aus SPD, Grünen und FDP, in der laufenden Legislaturperiode wiederholt diskutiert wurde, ist die Auslagerung versicherungsfremder Leistungen aus der Beitragsfinanzierung der GKV. Hintergrund ist, dass über die GKV auch Leistungen erbracht werden, die als „versicherungsfremd" betrachtet werden, da sie nicht dem originären Zweck einer Krankenversicherung (Absicherung des Krankheitsrisikos) zugeordnet werden können, sondern eher familienpolitisch motiviert oder von allgemeinem gesellschaftlichen Interesse sind, wie beispielsweise die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern oder Leistungen zur Empfängnisverhütung (BMG, 2023). Berechnungen zeigen jedoch, dass durch eine Auslagerung versicherungsfremder Leistungen in einer engen Leistungsdefinition 8,1 Mrd. Euro jährlich eingespart werden könnten.

2 Nach Verwaltungsratssitzungen der Krankenkassen Ende 2022 steigen die Beiträge jedoch durchschnittlich „nur" um 0,2 Prozentpunkte.

In einer weiten Definition wären sogar bis zu 76,5 Mrd. Euro jährlicher Einsparungen innerhalb der GKV möglich. Dies entspricht Entlastungen für die Beitragszahler zwischen 0,48 bis 4,55 Beitragssatzpunkten (Gensorowsky et al., 2024, S. 47). Albrecht & Ochmann (2021) kommen zu vergleichbaren Größenordnungen. Politisch wurde und wird die Auslagerung versicherungsfremder Leistungen aus der Finanzierungsverantwortung der GKV bereits von vielen Seiten vorgetragen. Mit Blick auf die aktuell angespannte Haushaltslage des Bundes erscheinen umfassende Schritte in diese Richtung derzeit jedoch eher unrealistisch (BMG, 2024b). Gerade deshalb sind jedoch belastbare und transparente Berechnungen zum erwarteten Entlastungseffekt von Reformmaßnahmen für eine Objektivierung der Debatte zur Weiterentwicklung der GKV unerlässlich.

Reform-Chancen: mehr Evaluation wagen

Teil des Gesetzgebungsprozesses ist eine zumindest orientierende Folgenabschätzung. Diese dient jedoch eher zur Information des parlamentarischen Prozesses denn als Zielwert für eine spätere Bewertung des Umsetzungserfolges. Mit dem GKV-FinStG verbunden war jedoch auch der Wille des Gesetzgebers, bestimmte ausgabendämpfende Reformelemente einer zeitnahen Evaluation zu unterziehen. Diese Evaluation sollte Reformelemente im Markt für patentgeschützte Arzneimittel und das damit verbundene Verfahren zur frühen Nutzenbewertung und Preisbildung (kurz AMNOG-Verfahren, zurückgehend auf das konstituierende Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz aus dem Jahr 2011) bewerten. Diese Maßnahmen umfassten die von Seiten der GKV schon länger geforderte Rückwirkung des Erstattungsbetrages auf den siebten Monat nach Markteintritt. Für Arzneimittel zur Behandlung seltener Leiden wurde zudem die Umsatzschwelle (sog. Orphan-Umsatzschwelle), deren Überschreiten zur Einreichung eines Nutzenbewertungsdossiers verpflichtet, von bisher 50 Mio. Euro auf 30 Mio. Euro pro Jahr gesenkt. Für vom Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) definierte Wirkstoffkombinationen gilt zukünftig ein pauschaler Kombinationsabschlag in Höhe von 20 %. Eine Ausnahme stellen Kombinationen dar, für die durch einen oder mehrere betroffene pharmazeutische Unternehmer ein AMNOG-Dossier eingereicht wurde und der G-BA mindestens einen beträchtlichen Zusatznutzen erwartet. Eine weitestgehende Abkehr von der bisherigen AMNOG-Logik war mit der Einführung sogenannter „Leitplanken“ für die zu verhandelnden Erstattungsbeträge verbunden, nach welchen zukünftig neue Preisobergrenzen in Abhängigkeit der zweckmäßigen Vergleichstherapie (zVT) und des Ergebnisses der Nutzenbewertung gelten. Der Gesetzgeber bezifferte im damaligen Gesetzesentwurf Einsparziele, welche je nach Maßnahmen von ca. 100 Mio. Euro jährlich bis zu 300 Mio. Euro jährlich reichten. Modellierungen und Analysen von Versorgungsdaten der DAK-Gesundheit lassen indes die avisierten Einsparpotenziale durch entsprechende ausgabenseitige Maßnahmen nicht erwarten (vgl. Tabelle 1 und ausführlicher Greiner et al. (2023, 2024)).

Tabelle 1
Bewertung der Reformelemente für patentgeschützte Arzneimittel des GKV-FinStG

Reformelement	Umsetzung offen?	Kollateraleffekte?	Erwartete Einsparungen (in Mio. Euro p. a.)	Realisierbare Einsparungen (in Mio. Euro p. a.)
Rückwirkung Erstattungsbetrag	Nein	Unwahrscheinlich	150	80
Orphan-Umsatzschwelle	Nein	Möglich	100	50
Pauschaler Kombinationsabschlag	Ja, trotz Umsetzungsvorschlag durch das BMG aus 05/2024	Möglich	185	95
Leitplanken für Erstattungsbeträge	In Detailfragen	Möglich	250-300	Vermutlich höher

Quelle: Greiner et al. (2023, 2024).

Mit Verabschiedung dieser Reformen waren jedoch auch unerwünschte Kollateraleffekte nicht auszuschließen. Insbesondere vonseiten der pharmazeutischen Industrie wurde beklagt, dass durch sich verändernde Rahmenbedingungen die Attraktivität des nationalen Marktes für bestimmte patentgeschützte Arzneimittel sinken und diese damit nicht mehr für die Versorgung zur Verfügung stehen könnten – oder gar nicht erst in den Markt kämen (vfa, 2022). Auch nach einer ersten Evaluation durch das BMG in 2023 ist jedoch bislang nicht bekannt, ob sich aus den Neuregelungen des GKV-FinStG negative Effekte für die Patientenversorgung ergeben haben. Der sehr kurze Evaluationshorizont von knapp einem Jahr war dazu schlicht zu kurz. Das BMG hat deshalb im Jahr 2024 erneut eine Evaluation dieser Reformmaßnahmen beauftragt, deren Ergebnisse zum Jahreswechsel 2024/2025 an das BMG zu übergeben sind. Es bleibt abzuwarten, ob in diesem nur unwesentlich längeren Beobachtungszeitraum bedeutendere Regulierungseffekte nachweisbar sind. Ein bedeutend längerer Evaluationszeitraum könnte durch die Kurzlebigkeit politischer Diskussionsprozesse und der Fokussierung auf Legislaturperioden verhindert werden. Positiv hervorzuheben ist jedoch der zuletzt wiederholt beobachtbare Wille des Gesetzgebers, insbesondere kontroverse Einzelmaßnahmen hinsichtlich finanzieller und versorgungsbezogener Effekte einer Evaluation zu

unterziehen. So ist eine solche auch für die im parlamentarischen Prozess zuletzt deutlich abgeschwächte Möglichkeit zur Vereinbarung vertraulicher Erstattungsbeträge neuer Arzneimittel (Deutscher Bundestag, 2024) ebenso vorgesehen, wie für die mit dem Gesundes-Herz-Gesetz geplante Neueinführung bestimmter allgemeiner Gesundheitsuntersuchungen.

Ausblick

Mit der Krankenhausreform, der Apothekenreform sowie der Reform der hausärztlichen Honorierung befinden sich aktuell weitere zumindest kurzfristig ausgabenintensive Reformkonzepte in der Finalisierungsphase. Kurzfristig gehen diese Reformvorschläge alle mit höheren GKV-Ausgaben einher, wie beispielsweise die Diskussion um den Transformationsfonds Krankenhaus oder die Entbudgetierung der Hausärzte zeigt. Auch aus diesem Grund erscheint eine Auseinandersetzung mit einer nachhaltigen Weiterentwicklung der Finanzierungsgrundlage der GKV nicht nur opportun, sondern dringend geboten. Insbesondere um neue Spielräume für Investitionen in relevante Zukunftsthemen zu eröffnen, die auch das Potenzial haben, langfristig positive Beiträge für ein leistungsfähiges und bezahlbares Gesundheitssystem zu leisten.

Reformoptionen zur Finanzierung der GKV sind gleichzeitig nicht unabhängig vom Versorgungskontext zu betrachten. Hinsichtlich einer auch nachhaltigen „Generalüberholung unseres Gesundheitssystems" (BMG, 2024a) sind auch über reine Finanzierungsfragen hinausgehende Entwicklungsthemen des Gesundheitswesens in die Diskussion einzubeziehen, da diese ebenfalls mittel- bis langfristig eine finanzstabilisierende Wirkung auf die GKV haben können. Zu diesen zählen:

- Stärkung der Prävention (wobei die Potenziale zu Kosteneinsparungen in der Regel überschätzt werden),
- Beschleunigung der Digitalisierung von Prozessen und Leistungen,
- Umsetzung von Strukturreformen (wie etwa in der Krankenhausversorgung sowie die Beseitigung von Ineffizienzen (Augurzky et al., 2004) bzw. das Heben von Effizienzreserven),
- Förderung wirksamer neuer Versorgungsformen und
- Ausbau wettbewerbsfördernder Elemente.

Literatur

Albrecht, M. & Ochmann, R. (2021). *Abschätzung des Finanzbedarfs in der GKV bis 2025 unter besonderer Berücksichtigung einer stärkeren Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen*.

Augurzky, B., Berhanu, S., Göhlmann, S., Krolop, S., Liehr-Griem, A., Schmidt, C. M., Tauchmann, H. & Terkatz, S. (2004). Strukturreformen im deutschen Gesundheitswesen. *RWI-Materialien*, Bd. 8. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.

Bertelsmann Stiftung. (2023, Juni). *Factsheet: Bevölkerungsbefragung: Grundlegende Reformen im Gesundheitswesen notwendig*.

Bundesamt für Soziale Sicherung. (2023). *Schätztableau des GKV-Schätzerkreises. Schätztableau 2023-2024*.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit. (2023). *Versicherungsfremde Leistungen*.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit. (2024a). *Lauterbach: Rückenwind für unsere Reformen*.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit. (2024b). Empfehlungen des Bundesministeriums für Gesundheit für eine stabile, verlässliche und solidarische Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung nach § 220 Absatz 4 SGB V. Stand: 31. Mai 2023.

Bundesrechnungshof. (2022). Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages und Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages Demografische Entwicklung: *Finanzrisiken des Bundes aus seiner Beteiligung an der Finanzierung der Sozialversicherungen* (23. Aufl.). Bundesrechnungshof. Publikationsserver ibib.

Deutscher Bundestag. (2022). Gesetz zur finanziellen Stabilisierung der gesetzlichen Krankenversicherung. GKV-Finanzstabilisierungsgesetz. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2022 Teil I Nr. 42.

Deutscher Bundestag. (2024, 12. Juni). *Expertenkritik an vertraulichen Erstattungsbeträgen*.

Gensorowsky, D., Witte, J., Naumann, L. & Zeitler, A. (2023). *Inventur der Reformvorschläge zur Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung. Eine systematische Übersicht*. Eine Studie im Auftrag des LAWG Deutschland e. V und des Verbandes Forschender Arzneimittelhersteller e. V.

Gensorowsky, D., Greiner, W., Witte, J., Wille, E. & Birke, U. (2024) Impact-Bewertung ausgewählter Reformvorschläge zur Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung. *RPG*, *30*(3), 43–50.

Greiner, W., Witte, J., Gensorowsky, D. & Diekmannshemke, J. (2023). *AMNOG-Report 2023. Das GKV-Finanzstabilisierungsgesetz und seine Auswirkungen*. Medhochzwei Verlag.

Greiner, W., Witte, J., Gensorowsky, D. & Diekmannshemke, J. (2024). *AMNOG-Report 2024. Blinde Flecken im AMNOG-Markt. Einblicke in die Ausgabendynamik bei Arzneimitteln*. Medhochzwei Verlag.

Ochmann, R. R. & Albrecht, M. (2019). *Zukünftige Entwicklung der GKV-Finanzierung* (1. Aufl.). Bertelsmann Stiftung.

tagesschau.de. (2023, 25. April). *Hohe Steuer- und Abgabenlast in Deutschland. OECD-Vergleich*.

vfa – Verband Forschender Arzneimittelhersteller e.V. (2022). *Das GKV-Finanzierungsgesetz als Versorgungsrisiko*.

Title: ***Search for Stable, Reliable and Solidarity-Based Financing of Statutory Health Insurance***

Abstract: *The German Federal Government has initiated key projects and reforms for the future development of healthcare in Germany. These include political initiatives for deregulation, digitisation, and large-scale structural projects. However, rather than directly contributing to the relief of the financial situation in the statutory health insurance (SHI), these initiatives inherently require investment and increased expenditure. It is therefore imperative that stabilisation of the SHI finances accompany structural healthcare reforms. Therefore, sustainable development of the SHI must include transparency about reform options, reliable data on their expected effects, and the will to critically evaluate them.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0159

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024 104(9), 608-613

JEL: I11, I18, L52

Kaspar Molzberger

Reform der deutschen Notfallversorgung – was möglich ist und dabei auf dem Spiel steht

Bundesgesundheitsminister Prof. Dr. Karl Lauterbach ist sich sicher: „Wir stehen am Vorabend einer notwendigen Revolution im Krankenhaussektor“ (BMG, 2023). Damit sind zwei große Reformvorhaben gemeint: Erstens sollen die unter massiven Personalengpässen und Arbeitsverdichtung leidenden Krankenhäuser eine neue Krankenhausfinanzierung erhalten, durch die eine „Durchökonomisierung der Medizin vermieden wird“ (BMG, 2023). Zweitens will Lauterbach die äußerst prekäre Situation in der präklinischen und klinischen Notfallversorgung, die der vorliegende Beitrag fokussiert, ebenfalls grundlegend verbessern.

Während die stationäre Versorgung seit der großen Diagnosis Related Group (DRG)-Reform von 2003 weiter verändert wurde, sind verschiedene Gesetzesinitiativen zur Notfallversorgung in der Vergangenheit gescheitert.[1] Eine Reform gilt hier als besonders herausfordernd, da beide Sektoren der Notfallversorgung betroffen sind und eine ausgeprägte Gestaltungskonkurrenz zwischen Bund und Ländern besteht (Di Fabio, 2024).

Gesundheitsreformen – zwischen Dauerkrise, Selbstverwaltung und Gestaltungskonkurrenz

Angesichts der Rhetorik des Ministers ist es nicht verwunderlich, dass derlei Vorhaben Gefahr laufen, hinter den gesteckten Zielen zurückzubleiben. Tatsächlich treten Minister:innen keine Revolutionen los, sondern Reformen. Die Sozialwissenschaften melden hier schon lange Zweifel an der Plan- und Steuerbarkeit solcher Programme an. Aus einer systemtheoretischen Perspektive etwa bedeuten Reformen grundsätzlich komplexe, wenig planbare Reorganisation (Luhmann, 2006, Kap. 11). Die an Reformen beteiligten Organisationen können nicht einfach als „Systeme rationaler Problemlösung“ (Luhmann, 2006, S. 337) betrachtet werden, die nach dem einfachen Input-Output-Schema beliebige Ziele erfüllen. Die prozessuale Offenheit und Selbstreferenz von Reformen hält dazu an, mit Pfadabhängigkeiten, Trägheit, strategischem Verhalten, ergo: mit Minimalkompromissen oder gar einem möglichen Scheitern der Bemühungen zu rechnen. Politische Reformen stellen zudem besondere Entscheidungsprozesse dar. Ihre primäre Funktion ist es, kollektiv bindende Entscheidungen herbeizuführen (Luhmann, 2002). Sie sind mit den vorhandenen Expertenmeinungen deshalb nur lose gekoppelt und orientieren sich vielmehr an ihrer jeweils systemeigenen Geschichte, die von vorherigen Entscheidungen beeinflusst ist.

Die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit von Reformen geht, folgt man der Perspektive weiter, auch auf unterschiedliche Risikobewertungen zurück. Der Maßstab hierfür liegt häufig in der Frage begründet, „wie sich die angestrebte Reform in das gegebene System einfügen lässt. So erscheint nur die Reform riskant. Das Risiko der Beibehaltung der „bewährten“ Strukturen wird oft nicht gesehen oder unterschätzt.“ (Luhmann, 2006, S. 333)

Politische Risikoabwägungen und Pfadabhängigkeiten treffen zudem auf ein von Krisen gezeichnetes Gesundheitssystem. Die Coronapandemie führte vor Augen, wie schwach die Resilienz nach zwei Jahrzehnten Ökonomisierung in Teilen der Versorgungslandschaft ist (Molzberger, 2020). Gleichzeitig ist es vielfach gelungen, durch Rückbesinnung auf professionelle Kernkompetenzen und berufsgruppenübergreifende Zusammenarbeit Prozesse kurzfristig zu verändern und sich so erfolgreich an den Gesundheitsnotstand anzupassen (Wolf & Molzberger, 2020).

Das herrschende Prinzip der Selbstverwaltung im Gesundheitswesen erschwert diese Beweglichkeit: Der Staat als zentral lenkender Leviathan nach Hobbes macht organisierten Interessen Platz, die vielfältige, teils offen widersprüchliche Logiken miteinander verhandeln und in der

1 2014 gab es eine Initiative durch den Bundesrat, die die damalige Bundesregierung ablehnte und einen Referentenentwurf des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) im Jahr 2018, der aber auch ins Leere lief.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Kaspar Molzberger ist Referent für politische Kommunikation bei der Johanniter-Unfall-Hilfe e.V., Landesverband NRW, in Köln.

Versorgungspraxis in Beziehung setzen müssen (Vogd et al., 2018). „Leistungserbringer“ und „Kostenträger“, gemeinsam mit dem Staat als Rahmensetzer, Finanzier und Kontrollinstanz, erzeugen eine „institutionelle Komplexität“ (Greenwood et. al., 2011), die systemische Trägheit bedingt (Simon, 2000). Die präklinische Notfallrettung wird, das kommt erschwerend hinzu, gemeinhin der „allgemeinen Gefahrenabwehr“ zugerechnet, einer Domäne der Länder, während der Bund Garant der Sozialversicherung ist.[2] Zudem sind die Kommunen über Trägerschaften, im Rettungsdienst und dem stationären Bereich, an der Versorgung operativ wie planerisch beteiligt. Eine Gesetzgebungs- und Steuerungskonkurrenz zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist die Folge (Di Fabio, 2024).

Notfallversorgung am Limit – Ist eine Abwärtsspirale noch abzuwenden?

Das verheißt nichts Gutes für die Reformfähigkeit in der Notfallrettung. Doch mittlerweile wird der Reformdruck von vielen Stakeholdern als so hoch bewertet, dass grundsätzliche Reformen möglich erscheinen. Das liegt auch an der Notfallversorgung, die am Beginn einer Abwärtsspirale steht: Mehrere Bundesländer erwägen die „Hilfsfrist“ im Rettungsdienst abzusenken. Sie ist die wichtigste Qualitätskennziffer, die angibt, bis wann ein Rettungsmittel vor Ort sein muss, um Leben zu retten. Dabei verließ 2023 nur jeder Zehnte von rund 55.000 Notfallpatient:innen mit der besonders zeitkritischen Diagnose „Herzstillstand“ das Krankenhaus wieder lebend (Deutsches Reanimationsregister, 2024).

Und das, obwohl die Rettungsdienste, ähnlich der Entwicklung in den Notaufnahmen der Krankenhäuser, in den letzten drei Jahrzehnten ein starkes quantitatives Wachstum erfahren haben: Allein zwischen 2010 und 2021 hat sich das Einsatzaufkommen um 75 % erhöht, gegenüber 1994 gar um 378 % (Bundesministerium für Gesundheit, 2023b). Im gleichen Zeitraum stieg der Personaleinsatz um 71 % (Statistisches Bundesamt, 2023).

Die Ausgaben der Krankenkassen für den Rettungsdienst, die als „Transportkosten“ gelten, stiegen in den letzten zehn Jahren um 141 % auf 4,1 Mrd. Euro (Verband der Ersatzkassen, 2024). Werden alle Segmente der Notfallrettung betrachtet, machen die Aufwendungen mittlerweile fast 10 % der stationären Gesamtausgaben aus (Regierungskommission für eine moderne und bedarfsgerechte Krankenhausversorgung, 2023b, S. 6). Umgekehrt schreiben Krankenhäuser jährlich schätzungsweise 1 Mrd. Euro Verlust mit dem Betrieb von Notaufnahmen (von Eiff et al., 2016).

Der bisherige Ansatz des „mehr Leistung durch mehr Personal und Technik“ trägt nicht länger: Qualifiziertes Rettungspersonal ist kaum zu noch finden, während die enorme Arbeitsbelastung zu niedriger Arbeitszufriedenheit, hohen Burnout-Raten und einer Abwanderung in andere Versorgungsbereiche führt (Roth et al., 2021; Lehweß-Litzmann & Hofmann, 2022).

Eine effiziente und bedarfsgerechte Planung und Steuerung der Notfälle ist nicht in Sicht, da es weiterhin an bundesweiten Ausbildungs-, Digitalisierungs-, Dispositions- und Versorgungsstandards fehlt (Krafft et al., 2022). Dabei steht das System zusätzlich durch demografische Effekte und eine verfestigte „Anspruchsinflation“ (Luhmann, 1983) unter Druck: Der eigentliche Auftrag, „Personen, die sich in unmittelbarer Gefahr befinden, aus diesen Gefahrensituationen zu befreien“ (Grother-Hammer, 2024, S. 313) und notfallmedizinisch zu versorgen, ist in der Praxis längst weiter gefasst.

Rettungsdienste und Notaufnahmen behandeln immer mehr Akutfälle, die originär durch die Dienste der Kassenärztlichen Vereinigungen (KV) zu versorgen sind. Die Behandlungszahlen des KV-Notdienstes haben zwischen 2009 und 2019 jedoch um 12 % abgenommen, während im Rettungsdienst mittlerweile 20 % bis 40 % der versorgten Fälle als nicht-lebensbedrohlich gelten und damit außerhalb des eigentlichen Versorgungsauftrags liegen (Regierungskommission 2023a, S. 5; Metelmann et al. 2022).

Diese Patient:innen landen in aller Regel dennoch in den Notaufnahmen, da Rettungsdienste weiterhin als reine Transportleistung vergütet werden, obwohl sie komplexe ambulant-notfallmedizinische Leistungen erbringen, die eine Weiterbehandlung im Krankenhaus oft erübrigen. Ein Fehlanreiz, der zu vielen unnötigen, weil medizinisch nicht indizierten Einweisungen führt, während Notaufnahmen chronisch unterfinanziert und überbelegt sind (Trautmann et al., 2022; von Eiff et al., 2016).

Mehr sektorenübergreifende Kooperation wagen

Der Gesetzentwurf des BMG zur Reform der Notfallversorgung (NotfallG) will hier Abhilfe schaffen und orientiert sich dazu an zwei Empfehlungen der Regierungskommission für eine moderne und bedarfsgerechte Krankenhausversorgung (2023a, b). Der Reformvorschlag zielt im Kern auf eine vertiefte intersektorale Kooperation sowie eine bedarfsgerechtere Steuerung von Akut- und Notfallpatient:innen, was zu einer Entlastung der Not-

2 Der Bund handelt hier als Garant der Sozialversicherung auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG, die Länder nach Art. 30, 70 GG.

aufnahmen und Rettungsdienste führen soll. Hierzu werden gleichermaßen die Strukturen in der Notaufnahme im Krankenhaus (klinisch) und der Notfallrettung durch Rettungsdienste und kassenärztliche Notdienste (präklinisch) fokussiert.

Erstens sieht die Reform integrierte Notfallzentren (INZ) als „sektorenübergreifende Notfallversorgungsstrukturen" vor (BMG, 2024, S. 2). Die INZ werden von ausgewählten Krankenhäusern und Kassenärztlichen Vereinigungen (KV) in verbindlicher Kooperation betrieben und bestehen aus einer Notaufnahme des Krankenhauses, einer KV-Notdienstpraxis sowie einer zentralen Ersteinschätzungsstelle in unmittelbarer Nähe des Krankenhauses. Die Ersteinschätzungsstelle besteht aus Krankenhaus- und KV-Personal und soll den Zulauf von Patient:innen mit akuten Beschwerden in Form eines gemeinsamen Tresens bündeln. Hier wird die Ersteinschätzung durchgeführt und über die Dringlichkeit und Weiterleitung in die passende Versorgungseinheit entschieden.

Umbau der Leitstellen und Ausweitung der notdienstlichen Pflichten

Zweitens sieht das Gesetz eine flächendeckende Vernetzung von kassenärztlichem Notdienst, Rettungsdienst und Notaufnahmen der Krankenhäuser vor, da hier bislang zwei weitestgehend getrennt operierende Leitstellensysteme der Feuerwehren bzw. Kommunen (Rufnummer 112) und der Kassenärztlichen Vereinigungen (Rufnummer 116 117) existieren.

Einerseits soll im Rahmen der Arbeit der 116 117 eine „Akutleitstelle" (BMG, 2024, S. 2) ausschließlich für Patient:innen mit akuten Beschwerden eingerichtet werden.[3] Diese soll in der Lage sein, Notfälle über eine digitale Schnittstelle medienbruchfrei an die Rettungsleitstellen zu übermitteln, wodurch ein umfassendes „Gesundheitsleitsystem" (BMG, 2024, S. 18) entstehen würde.

Andererseits werden durch eine „Konkretisierung des Sicherstellungsauftrages" (BMG, 2024, S. 18) die notdienstlichen Pflichten der KV in den Blick genommen. Hierzu zählen neben der Beteiligung an den INZ die „notdienstliche Akutversorgung" (BMG, 2024, S. 8), worunter nun auch das Vorhalten einer rund um die Uhr verfügbaren telemedizinischen sowie aufsuchenden Versorgung zu verstehen ist.

3 Bislang übernehmen die Leitstellen der 116 117, auch Terminservicestellen genannt, ein weites Spektrum an Anfragen, von der Vermittlung von ortsnahen Terminen bei Ärzt:innen und psychotherapeutischen Sprechstunden bis hin zur Entsendung des KV-Notdienstes bei Akutbedarfen.

Vorhersehbare Konflikte zwischen Kostenträgern und Leistungserbringern

Der Gesetzentwurf nimmt den KV-Bereich angesichts einer sinkenden Leistungsfähigkeit deutlich stärker für die Notfallrettung in die Pflicht. Die Frage, ob die Vorschläge aus Sicht von Notfallpatient:innen sinnvoll erscheinen, wird dabei kaum diskutiert. Eine Stellungnahme des Patientenbeauftragten sucht man vergeblich.

Die Diskussion kreist eher um die Frage, ob eine „Konkretisierung" (BMG) oder eine „Erweiterung" des KV-Auftrages vorliegt, wie die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV, 2024) behauptet. Sie kritisiert die Vorschläge als „nicht zielführend und finanzierbar"; es fehle zudem an Personal für die neuen Aufgaben.

Die „institutionalisierte Öffnung von Notaufnahmen während der Sprechzeiten" werde die Belastung der Notaufnahmen noch erhöhen und produziere zudem ein „unklares Rangverhältnis" (BMG, 2024, S. 3) zwischen niedergelassenen Praxen und der neuen notdienstlichen Akutversorgung. Die Vorrangstellung der „Regelversorgung" (S. 6) während der regulären Öffnungszeiten sei festzuschreiben, sonst drohten neue Doppelstrukturen.

Die Berufsfeuerwehren als wichtige Leistungserbringer und Leitstellen-Verantwortliche haben die Vorschläge zur Einrichtung der notdienstlichen Akutversorgung und Akutleitstellen sowie der INZ hingegen begrüßt (Deutscher Feuerwehrverband, 2024). Sie würden einen „guten Ansatz für eine notwendige Reform zur Versorgung und Steuerung der Patienten im Zusammenspiel zwischen Gefahrenabwehr und Gesundheitsvorsorge" bieten (Deutscher Feuerwehrverband, 2024).

Länder und Kommunen zu mehr Einheitlichkeit aufgefordert

Der Deutsche Landkreistag (2024) hält mit Blick auf die Reformvorschläge des Bundesgesundheitsministers fest: Der Gesetzentwurf ziele „in Wahrheit nur darauf", die „Krankenkassen um die Investitionskosten zu entlasten" und den Rettungsdienst – wie schon bei den Krankenhäusern – „in die strukturelle Unterfinanzierung" zu treiben.

Aber wie sehen das die Leistungserbringer im Rettungsdienst? Zur Beantwortung der Frage wird die gegenwärtige Situation im Rettungsdienst auf Landes- und kommunaler Ebene im Rahmen der laufenden Novellierung des Rettungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen (RettG NRW) beleuchtet. Als bevölkerungsreichstes Bundesland ist NRW von den oben skizzierten Entwicklungen besonders

betroffen und steht exemplarisch für die Herausforderungen im gesamten Bundesgebiet.

Mittels der Ergebnisse einer qualitativen Studie zur „Zukunft der Rettungsdienste in Nordrhein-Westfalen“ werden die bereits dargestellten Reformaspekte auf Bundesebene aus Sicht der Landesgesetzgebung im Folgenden diskutiert.[4]

Kommunale Ausbildungsregeln verschärfen Personalmangel

Als größtes Problem gilt auch im nordrhein-westfälischen Rettungsdienst die Mengenausweitung der Einsätze in Kombination mit einem ausgeprägten Fachkräftemangel. Viele Befragte sehen die Notfallversorgung in NRW unter großem Anpassungsdruck, manche sehen sogar die Versorgungssicherheit absehbar gefährdet.

Zu der hohen Einsatzlast kommt aus Sicht der befragten Expert:innen insbesondere für Notfallsanitäter:innen hinzu, dass deren professionelle Kompetenzen systematisch wie praktisch entwertet werden. Die steigende Zahl an Einsätzen ohne Notfallindikation wirkten sich negativ auf die Motivation und das Selbstverständnis der Rettungskräfte aus, deren Notfall-Kompetenzen immer seltener gefordert werden. Zudem würde „ein kommunaler Flickenteppich“ von Regelungen die Ausübung dieser heilkundlichen Notkompetenzen sowie den Austausch von Rettungspersonal über kommunale Gebietsgrenzen hinweg signifikant einschränken. Dies wäre auf die für die Kommunen tätigen „Ärztlichen Leiter Rettungsdienst“ zurückzuführen, die jeweils eigenständig darüber befinden, welche vorhandenen Kompetenzen (z.B. bei der Medikamentengabe und bei Notfallmaßnahmen) in den Rettungsdienstbezirken von Notfallsanitäter:innen selbstständig ausgeübt werden dürfen.

Die Expert:innen schlagen vor, das bereits in 30 NRW Kommunen zum Einsatz kommende „Gemeinsame Kompendium Rettungsdienst“ als Standard der präklinischen Notfallversorgung für alle NRW-Kommunen festzuschreiben. Dies würde – zumindest in NRW – Standards für die Notfallversorgung setzen und eine gemeinsame, rechtssichere und Gebietsgrenzen überschreitende Zusammenarbeit sicherstellen.

Ein weiteres damit in Zusammenhang stehendes Problem ist die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern: Das Notfallsanitätergesetz (NotSanG) des Bundes von 2013 würde zwar fachliche Vorgaben für die Ausbildung machen, es regele aber nicht, welche erlernten Kompetenzen Notfallsanitäter:innen später auch anwenden dürfen.

Die Planung und Finanzierung der Ausbildung wird als weitere Herausforderung genannt. Sie liegt bei den Trägern des Rettungsdienstes, den Kommunen, die mit den Krankenkassen ihre eigenen Bedarfspläne verhandeln. Aufgrund einer jahrelangen Blockadehaltung der Krankenkassen nach Einführung des Notfallsanitätergesetz (NotSanG) sowie unrealistischer Bedarfsannahmen und vielerorts angespannter Finanzen seien in der Vergangenheit viel zu wenig Notfallsanitäter:innen ausgebildet worden.[5] Die Ausbildungskapazitäten sollten aus Sicht der Expert:innen deutlich nach oben korrigiert werden.

Einige Expert:innen legen hierzu entweder eine zentrale Ausbildungsplanung durch das Land oder die Prüfung nahe, den Beruf in das Berufsbildungsgesetz und damit in die Verantwortung des Bundes zu überführen. Eine zentrale Planung könnte Ausbildungsstandards erhöhen, die Finanzierung und Planung verbessern, Eintrittsbarrieren in den Beruf abbauen und somit letztlich dem Fachkräftemangel entgegenwirken.

Fehlende IT- und Abfragestandards verhindern bedarfsgerechte Notfallsteuerung

Ein ähnlich diffuses Bild zeigt sich auch in der Einsatzorganisation: In NRW existieren 52 Leitstellen mit unterschiedlichen, untereinander teils inkompatiblen Einsatzleitsystemen, Notrufabfragen und Dispositionsregeln (Trautmann et al., 2022, S. 73). Um Druck von der Notfallrettung zu nehmen, sind hier aus Sicht der Expert:innen eine flächendeckende digitale Erfassung sowie einheitliche Verarbeitung von Einsatzdaten und standardisierte Erstabfragen notwendig. Dies beschleunige die Erfassung und Übermittlung von Einsatzdaten zwischen Leitstellen, helfe Dispositionsfehler zu reduzieren und die Bedarfsgerechtigkeit der Entsendung zu verbessern.

4 In einer Telefonbefragung gaben 19 Expert:innen aus den Rettungsdiensten der anerkannten Hilfsorganisationen sowie aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft der präklinischen Notfallversorgung aus Nordrhein-Westfalen (NRW) Auskunft zu aktuellen Herausforderungen und Zukunftsperspektiven des Rettungsdienstes in NRW. Die Befragung umfasst über zwölf Stunden Interviewmaterial und wurde im Jahr 2023 vom Meinungsforschungsinstitut Mauss Research im Auftrag der Johanniter-Unfall-Hilfe e.V., Landesverband NRW, unabhängig durchgeführt. Es wird im Folgenden aus dem Ergebnisbericht sowie den vorliegenden Interviewtranskripten zitiert. Die zentralen Ergebnisse der Studie werden im Johanniter LV NRW (2023) aufgriffen.

5 Die durchschnittliche Verweildauer von etwa zehn Berufsjahren im Rettungsdienst werde in den Bedarfsplänen der Kommunen bislang nicht berücksichtigt (siehe auch die Studienergebnisse von Lehweß-Litzmann & Hofmann, 2022). Man geht bei den Berechnungen der Verweildauer von einer deutlich länger andauernden Berufsbiografie aus.

Viele befragte Expert:innen sehen hierfür die „Gesundheitsleitstelle“ als Format der Wahl an. Darunter wird eine zentrale Anlaufstelle verstanden, die alle relevanten Notrufnummern (112 und 116 117 sowie weitere Notfall-Rufnummern) auf sich vereint. Alternativ müsse der Kassenärztliche Notfalldienst seine Leistungsfähigkeit signifikant erhöhen (wie es im NotfallG auf Bundesebene nun geplant ist).

Zusätzlich befürworten die Expert:innen die Einführung eines Krankentransportwagens (KTW) für nicht-lebensbedrohliche Akutfälle. Dieser sogenannte „Notfall-KTW“ hätte den Vorteil, steigende Bedarfe im Akutbereich ohne Notfallindikation mit einer geringeren Ausstattung an Bord zu versorgen und damit vorhandenes Rettungspersonal und Ressourcen kurzfristig zu schonen.

Fazit

Wenn schon keine Revolution zu erwarten steht, zeichnet sich nun angesichts des skizzierten Diskurses eine grundlegende Reform der Notfallversorgung ab? Ein befragter Leitstellendisponent der Expertenstudie bringt das Reformdilemma auf den Punkt: Es gebe kein „Erkenntnisproblem“, sondern ein „riesengroßes Umsetzungsproblem“. Damit wird immer klarer, dass zuvorderst um eine Reform des staatlichen Arrangements in der Notfallversorgung und erst in zweiter Linie um eine Reform der Notfallrettung selbst gerungen wird. Was fachlich geboten ist, erscheint weitgehend klar, bloß wie gelangt das System dorthin?

„Sektorenübergreifende Strukturen“ sind der Deckmantel, unter dem tieferliegende Gesetzgebungs- und Interessenkonkurrenzen nun schlummern sollen. Diese sind weniger revolutionär als evolutionär im Sinne der Systemtheorie, bewegen sich Kernanliegen, etwa zu den Akutleitstellen, doch strikt innerhalb der Sektorengrenzen. Zumal sektorenübergreifende Strukturen wie die INZ bislang unter einer übermäßigen Bürokratielast zu scheitern drohen (GKV-Spitzenverband, 2024).

Der Bund könnte, wie Di Fabio (2024) in einem Rechtsgutachten betont, sich mehr Kompetenzen zulasten der Länder einräumen, da er dem sozialrechtlichen Grundsatz „gleiche Beiträge, gleiche Leistung“ verpflichtet sei. Di Fabios Empfehlung: Der Bund solle „den Graubereich der bislang unspezifizierten … medizinischen Leistung Notfallrettung“ (Di Fabio, 2024, S. 4) auflösen und diesen fortan im Sozialgesetzbuch V explizit und einheitlich regeln.

Nicht nur rechtlich, sondern auch professionell leuchtet das ein: Die fortschreitende Professionalisierung der nicht-ärztlichen Komponente im Rettungsdienst durch Notfallsanitäter:innen ruft, wie Di Fabio (2024, S. 35) weiter argumentiert, die Zuständigkeit der Sozialversicherung und damit des Bundes in dem Maße auf den Plan, wie Rettungsdienste hierdurch aufhören reine Transportdienste zu sein und zunehmend komplexe, präklinische Notfallmedizin betreiben.

Dieser Weg erscheint plausibel, wenn sich Bund und Länder sowie die Gatekeeper der Sektoren weiterhin nicht auf integrierte Lösungen in der Notfallrettung verständigen. Dennoch ist dieser Weg äußerst riskant – der erbitterte Widerstand von Ländern und Kommunen ist gewiss, die kollektive Bindungswirkung einer solchen Entscheidung wäre in Frage gestellt, Verfassungsklagen, eine weitere Blockade und Zeitverlust wären die Folge.

Eine weitere Überlegung betrifft die fehlende Bedarfsgerechtigkeit und damit die Ineffizienz in der Notfallversorgung. Ein Rettungswagen gleiche heute einer „rollenden Intensivstation“, wie ein befragter Leitstellendisponent es ausdrückt. Eine Notfallsanitäterin berichtet, was sie „kaputt macht“, seien die vielen 12-Stunden-Schichten, in denen von neun versorgten Patient:innen nur ein einziger dabei sei, der „uns wirklich gebraucht“ hat. Ergo: Ressourcenaufwand und Ressourceneinsatz stehen in einem teilweise katastrophalen Verhältnis.

Damit läuft die Reform letztlich auf die Frage hinaus, ob und wie die institutionelle Komplexität der Gesundheitspolitik mit dem Ziel der Bedarfsgerechtigkeit vereinbar ist. Wenn die Idee, regionale Besonderheiten der Versorgung durch eine Planungshoheit der Länder und Kommunen besser abzubilden, in der Praxis aber umschlägt in regional höchst disparate Leistungsniveaus bei gleichzeitig exorbitantem Ressourcenaufwand, hält der Bund ein gewichtiges Argument für mehr Zentralisierung in seinen Händen.

Einer Gesellschaft, die Wert auf gleiche Lebensverhältnisse legt, stünde es gut zu Gesicht, Bedarfsgerechtigkeit Vorrang vor der Autonomie einzelner politischer Ebenen und etablierter Berufsgruppen einzuräumen. Patient:innen und Rettungspersonal haben gleichermaßen einen Anspruch darauf. Sollte dieser nicht eingelöst werden, scheint ein Absenken der Ansprüche an die Notfallversorgung unvermeidlich, mit hohen politischen Kosten für alle Beteiligten.

Literatur

BMG – Bundesministerium für Gesundheit. (2023a). *Lauterbach: Braucht eine neue Vergütungs- und Planungsstruktur.*

BMG – Bundesministerium für Gesundheit. (2023b). *KG 2-Statistik.*

BMG – Bundesministerium für Gesundheit. (2024). *Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Notfallversorgung.*

Deutscher Feuerwehrverband. (2024, 19. Juli). *Reform der Notfallversorgung: aktuelle Initiative des Bundesgesundheitsministeriums* [Pressemitteilung].
Deutscher Landkreistag. (2024, 24. Juni). *Finger weg vom Rettungsdienst* [Pressemitteilung].
Di Fabio, U. (2024). *Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Neuordnung der deutschen Notfallrettung*. Rechtsgutachten im Auftrag der Björn-Steiger-Stiftung.
von Eiff, W., Dodt, C., Brachmann, M., Niehues, C. & Fleischmann, T. (2016). *Management der Notaufnahme. Patientenorientierung und optimale Ressourcennutzung als strategischer Erfolgsfaktor*. Kohlhammer.
Fischer, M., Wnent, J., Gräsner, J.-T., Seewald, S., Rück, L., Hoffmann, H., Bein, B., Ramshorn-Zimmer, A., Bohn, A. & die teilnehmenden Rettungsdienste im Deutschen Reanimationsregister. (2024). *Öffentlicher Jahresbericht 2023 des Deutschen Reanimationsregisters: Außerklinische Reanimation 2023*.
GKV-Spitzenverband. (2024, 17. Juli). *Im Notfall endlich bedarfsgerecht versorgt* [Pressemitteilung].
Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. & Lounsbury, M. (2011). Institutional Complexity and Organizational Responses. *Academy of Management Annals*, *5*(1), 317–371.
Grother-Hammer, M. (2024). Rettungsorganisationen. In M. Apelt & V. Tacke (Hrsg.), *Handbuch Organisationstypen* (2. Aufl.), 311–326. Springer VS.
Johanniter LV NRW. (2023). *Für mehr Liebe zum Leben in NRW. Positionspapier der Johanniter NRW zum Rettungsdienst 2023*.
Kassenärztliche Bundesvereinigung. (2024). Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Notfallversorgung (Notfallgesetz – NotfallG). Stellungnahme der KBV zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Gesundheit vom 3. Juni 2024.
Krafft, T., Neuerer, M., Böbel, S. & Reuter-Oppermann, M. (2022). *Notfallversorgung & Rettungsdienst in Deutschland. Partikularismus vs. Systemdenken*. Georg Thieme Verlag KG.
Lehweß-Litzmann, R. & Hofmann, T. (2022). Fachkräftenachwuchs für den Rettungsdienst? Wie auszubildende Notfallsanitäter:innen ihre berufliche Zukunft sehen. *SOFI Working Paper*, 2022-24.
Luhmann, N. (1983). Anspruchsinflation im Krankheitssystem. Eine Stellungnahme aus gesellschaftstheoretischer Sicht. In P. Herder-Dorneich & A. Schuller (Hrsg.), *Die Anspruchsspirale: Schicksal oder Systemdefekt?* 28–49. Kohlhammer.
Luhmann, N. (2002). *Die Politik der Gesellschaft*. Suhrkamp.
Luhmann, N. (2006). *Organisation und Entscheidung* (2. Aufl.). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
Metelmann, B., Brinkrolf, P., Kliche, M., Vollmer, M., Hahnenkamp, K. & Metelmann, C. (2022). Rettungsdienst, kassenärztlicher Notdienst oder Notaufnahme. *Med Klin Intensivmed Notfmed*, *117*, 144–151.
Molzberger, K. (2020). *Autonomie und Kalkulation. Zur Praxis gesellschaftlicher Ökonomisierung im Krankenhaus- und Gesundheitswesen*. transcript.
Regierungskommission für eine moderne und bedarfsgerechte Krankenhausversorgung. (2023a). *Reform der Notfall- und Akutversorgung in Deutschland Integrierte Notfallzentren und Integrierte Leitstellen* (Vierte Stellungnahme und Empfehlung der Regierungskommission).
Regierungskommission für eine moderne und bedarfsgerechte Krankenhausversorgung. (2023b). *Reform der Notfall- und Akutversorgung in Deutschland Rettungsdienst und Finanzierung* (Neunte Stellungnahme und Empfehlung der Regierungskommission).
Roth, K., Baier, N., Busse, R. & Henschke, C. (2022). Arbeitszufriedenheit und Burnout in der präklinischen Notfallversorgung. *Notfall Rettungsmed*, *25*, 561–569.
Simon, M. (2000). *Krankenhauspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Historische Entwicklung und Probleme der politischen Steuerung stationärer Krankenversorgung*. Springer.
Statistisches Bundesamt. (2023). Zahl der Woche Nr. 06 vom 7. Februar 2023 [Data set].
Trautmann, R., Reuter-Oppermann, M. & Christiansen, J. (2022). *PSAP-G-ONE. Eine explorativ-deskriptive Studie über Leitstellen der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr in der Bundesrepublik Deutschland*. Deutsche Gesellschaft für Rettungswissenschaften.
Verband der Ersatzkassen. (2024, 21. März). *Reform Notfallversorgung und Rettungsdienst. Erneut Kostensteigerungen im Bereich Notfall- und Rettungsdienst* [Pressemitteilung].
Vogd, W., Feißt, M., Molzberger, K., Ostermann, A. & Slotta, J. (2018). *Entscheidungsfindung im Krankenhausmanagement. Zwischen gesellschaftlichem Anspruch, ökonomischen Kalkülen und professionellen Rationalitäten*. Springer VS.
Wolf, J. & Molzberger, K. (2020). Das Krankenhaus als anpassungsfähiges Netzwerkarrangement? In C. Stegbauer & I. Clemens (Hrsg.), *Corona-Netzwerke – Gesellschaft im Zeichen des Virus*. 139–150. Springer.

Title: ***Reforming Emergency Care in Germany: What Is Possible and What Is at Stake***

Abstract: *The German healthcare system faces urgent challenges, with Minister Karl Lauterbach proposing two major reforms: restructuring hospital financing and overhauling emergency services. While past efforts to reform emergency care have failed, the current crisis – exacerbated by staff shortages and increased demand – has intensified calls for change. However, the complexity of Germany's decentralised system and competing interests among federal, state and local governments, and service providers hinder progress. The Minister's plan includes integrated emergency centres and improved coordination between hospital and pre-hospital acute care. Achieving these goals, however, remains fraught with legal and political obstacles.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0160

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(9), 614-617

JEL: Z13, R50

Alexander Kopka, Petrik Runst

Bunte Karte, bunte Wahlen? AfD-Präferenzen jenseits von Ost und West

Der scharfe Ost-West-Unterschied, welcher in der kartografischen Darstellung regionaler Wahlergebnisse zum Vorschein tritt, verändert sich deutlich, sobald man regionalspezifische Charakteristika berücksichtigt. Die höhere Präferenz für die AfD ist nach Berücksichtigung der Merkmale weniger ost-west-scharf. Stattdessen finden wir regionale Muster, in denen auch bestimmte Regionen im südlichen Deutschland einen erhöhten AfD-Anteil an der Wählerschaft aufweisen. Dennoch besteht im Osten weiterhin eine stärkere Präferenz für die AfD als in den anderen Landesteilen. Der verbleibende Unterschied kann als Differenz kulturell geprägter Werte interpretiert werden, aufgrund derer aktuelle Ereignisse, wie der Ukrainekrieg und die Migration, verschieden wahrgenommen und bewertet werden.

Nach der jüngsten Europawahl und den Landtagswahlen in Thüringen und Sachsen steht das Erstarken rechter Parteien im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte. In Deutschland werden in diesem Zusammenhang besonders die Ost-West-Unterschiede im Wahlverhalten in den Blick genommen. Medienwirksame Karten, die den AfD-Stimmen-Anteil auf Kreisebene darstellen, verdeutlichen die politische Polarisierung entlang der ehemaligen deutsch-deutschen Grenze auf eindrucksvolle Weise (vgl. Abbildung 1). Allerdings sollte der Versuchung widerstanden werden, die DDR-Vergangenheit vorschnell als alleinige Erklärung heranzuziehen (Alesina & Fuchs-Schündeln, 2007; Runst, 2013). Vielmehr kann gezeigt werden, dass eine Vielzahl der Ost-West-Unterschiede, z. B. hinsichtlich Religiosität, Geschlechternormen und Wahlverhalten, bereits lange vor der deutsch-deutschen-Teilung bestanden (Becker et al., 2020, 2021). Tatsächlich wurde bereits argumentiert, dass Regionen mit einem hohen Stimmenanteil der NSDAP im Jahr 1933 ebenfalls einen höheren AfD-Stimmenanteil im Jahr 2017 aufweisen (Cantoni et al., 2019). Die Betrachtung historisch gewachsener kulturell-weltanschaulicher Unterschiede darf die aktuell bestehenden sozioökonomischen Ungleichheiten gleichwohl nicht außer Acht lassen. So wurde z. B. darauf hingewiesen, dass historisch langfristige Deindustrialisierungstendenzen (Schneider, 2020) und sozioökonomische Faktoren (Bartholomae et al., 2020; Ragnitz, 2016) einen Einfluss auf das Wahlverhalten haben.

Unser Beitrag basiert insbesondere auf der Annahme, dass die kartografische Darstellung des AfD-Stimmenanteils leicht als rein kultureller oder ideologischer Unterschied missverstanden werden kann. Darum möchten wir zur aktuellen Debatte beitragen, indem wir das Abschneiden der AfD zunächst durch „harte“ (demografische und ökonomische) Faktoren erklären und die danach verbleibenden regionalen Unterschiede im Wahlverhalten (Residuen) grafisch darstellen. Unseres Wissens nach stellen wir damit zum ersten Mal eine solche Residuen-Karte als öffentliche Diskussionsgrundlage zur Verfügung. Wir hoffen, damit zu einem besseren Verständnis und einer verbesserten Einordnung der Wahlergebnisse beizutragen.

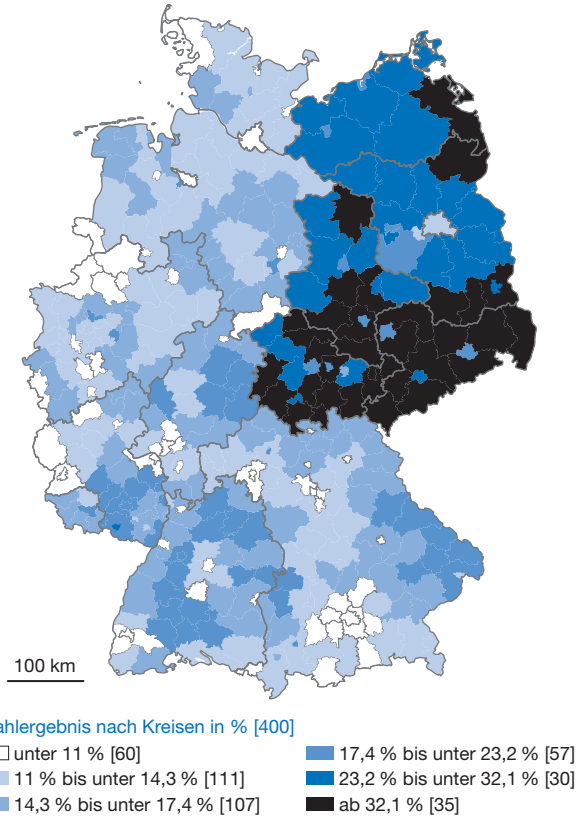
In der regionalen Verteilung des AfD-Stimmenanteils zur Europawahl zeigt sich neben den scharfen Ost-West-Unterschieden auch ein urbaner Effekt (vgl. Abbildung 1). Der Stimmanteil der AfD ist in Ostdeutschland um 17 Prozentpunkte höher als in Westdeutschland. Viele größere Städte (wie Berlin und München), aber auch kleinere Städte heben sich aufgrund geringer AfD-Stimmanteile deutlich von ihrem geografischen Umfeld ab. Anhand einfacher OLS-Regressionen schätzen wir zunächst den Einfluss von demografischen (Einwohnerdichte, Altersverteilung, Binnenwanderungssaldo der letzten zehn Jahre, Asyl- und Ausländeranteil sowie Einbürgerungen) und ökonomischen Einflussfaktoren (Arbeitslosigkeitsquote

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Alexander Kopka und **Dr. Petrik Runst** sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Thünen-Institut für Innovation und Wertschöpfung in ländlichen Räumen in Braunschweig.

Abbildung 1
Anteil der AfD-Stimmen in %, Europawahl 2024



Quelle: INKAR (2024), eigene Berechnungen

der letzten zehn Jahre, kommunale Schulden und Personal, Medianeinkommen und Kaufkraft, Unternehmensinsolvenzen) auf das Wahlverhalten. Tabelle 1 beschreibt die verwendeten Variablen, während die Ergebnisse in Tabelle 2 dargestellt werden.

Wenn wir für demografische Variablen kontrollieren, zeigt sich, dass der Anteil der älteren (Ü65), aber auch der Anteil besonders junger Bürger (U18) einen positiven Einfluss auf den AfD-Stimmenanteil ausüben (Spalte 1). Interessanterweise finden wir einen positiven Effekt des Ausländeranteils, aber einen negativen Effekt der Einbürgerungen. Ersterer steht vermutlich für die Ankunft von Migranten in der jüngeren Vergangenheit, während letzterer zumindest teilweise die längerfristige Integration von Migranten abbildet. Im nächsten Schritt fügen wir die ökonomischen Variablen hinzu (Spalte 2). Während der starke positive Effekt der Arbeitslosigkeit zu erwarten war, sind der positive Einfluss von mehr Verwaltungspersonal und der negative Einfluss kommunaler Schulden etwas überraschend. Allerdings sind die Stärken der letzteren beiden Effekte recht gering. So verringern 1.000 Euro zusätzliche kommunale Schulden das erwartete Wahlergebnis der AfD um 1 %, während ein Personalzuwachs von 100 Mitarbeitenden das erwartete Wahlergebnis um 2,2 % erhöht, wenn alle anderen Faktoren konstant bleiben. Das Medianeinkommen sowie die Kaufkraft üben einen negativen Einfluss auf das AfD-Wahlverhalten aus.

Abbildung 2 stellt die Verteilung der Residuen der OLS-Regression dar. Sie kann als jener Teil der regionalen AfD-Präferenz interpretiert werden, der nicht durch die verwendeten demografischen und ökonomischen Merkmale erklärt wird und daher möglicherweise als kulturelle Prägung einer Region betrachtet werden kann. In der Kar-

Tabelle 1
Deskriptive Statistik

Variable	N	Mittelwert	Standardabw.	Minimum	Maximum
Europawahlergebnis 2024 AfD in %	400	17,22	7,58	4,80	40,08
Zahl der Einwohner pro km², 2022	400	544,18	719,45	35,55	4.863,32
Durchschnittliche Arbeitslosenquote in %, 2012 bis 2021	400	5,65	2,51	1,45	14,25
Durchschnittlicher Binnenwanderungssaldo je 1.000 Einwohner, 2013 bis 2022	400	0,35	7,91	-67,17	12,96
Kommunale Schulden in Euro je Einwohner, 2019	400	14.902,92	1.455,13	0	9,81
Personal der Kommunen je 10.000 Einwohner, 2019	400	152,91	58,18	0	598,50
Anteil Schutzsuchender an Bevölkerung in %, 2022	400	3,42	1,73	0	23,59
Anteil der Ausländer an den Einwohnern in %, 2022	400	12,95	5,64	3,55	38,97
Einbürgerungen je 1.000 Einwohner, 2022	400	1,05	0,69	0,03	4,25
Medianeinkommen der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten in Euro, 2021	400	3.356,25	438,52	2.507,48	5.090,88
Kaufkraft je Einwohner in Euro, 2021	400	25.477,12	2.317,95	0	36.714,60
Beantragte Unternehmensinsolvenzverfahren je 1.000 Betriebe, 2022	400	3,44	1,48	0,43	9,64
Anteil der Einwohner unter 18 Jahren an den Einwohnern in %, 2022	400	16,71	1,20	12,89	20,25
Anteil der Einwohner über 65 Jahren an den Einwohnern in %, 2022	400	19,71	2,65	13,53	28,52

Quelle: INKAR (2024), eigene Berechnungen

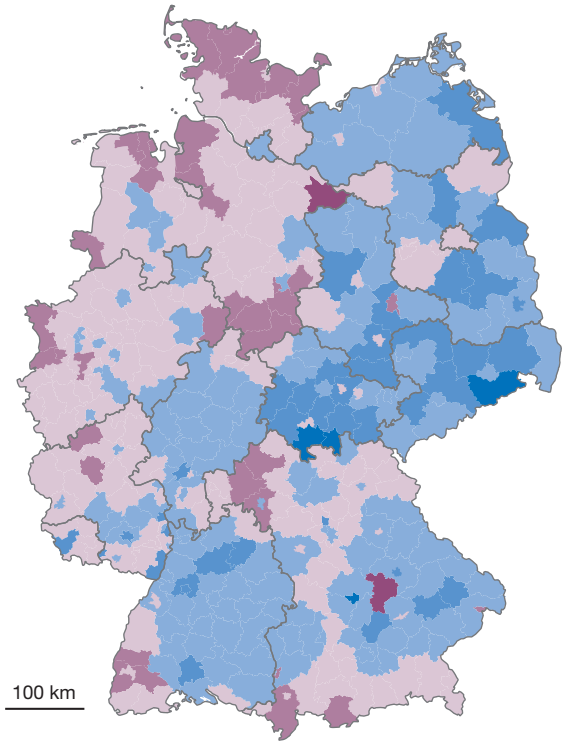
Tabelle 2
Regressionsergebnisse

	Abhängige Variable: Europawahlergebnis 2024 AfD in %	
	(1)	(2)
Zahl der Einwohner pro km², 2022	0,002***	0,001**
Anteil der Einwohner unter 18 Jahren an den Einwohnern in %, 2022	1,077***	1,755***
Anteil der Einwohner über 65 Jahren an den Einwohnern in %, 2022	2,422***	1,953***
Durchschnittliches Binnenwanderungssaldo je 1.000 Einwohner, 2013 bis 2022	-0,056*	-0,073***
Anteil Schutzsuchender an Bevölkerung in %, 2022	-0,216	-0,540***
Anteil der Ausländer an den Einwohnern in %, 2022	0,161*	0,114
Einbürgerungen je 1.000 Einwohner, 2022	-2,787***	-1,396**
Durchschnittliche Arbeitslosenquote in %, 2012 bis 2021		0,649***
Kommunale Schulden in Euro je Einwohner, 2019		-0,001***
Personal der Kommunen je 10.000 Einwohner, 2019		0,022***
Medianeinkommen der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten in Euro, 2021		-0,002***
Kaufkraft je Einwohner in Euro, 2021		-0,001***
Beantragte Unternehmensinsolvenzverfahren je 1.000 Betriebe, 2022		-0,361**
Konstante	-47,994***	-32,566***
N	400	400
R^2	0,615	0,717
Angepasstes R^2	0,608	0,707
Residuen Standardfehler	4,745 (df = 392)	4,101 (df = 386)
F-Statistik	89,403*** (df = 7; 392)	75,110*** (df = 13; 386)

*p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Quelle: INKAR (2024), eigene Berechnungen.

Abbildung 2
Verbleibende AfD-Präferenzen nach Einbezug demografischer und ökonomischer Merkmale



Die Abbildung basiert auf den Residuen der Regression in Spalte 3 in der Tabelle.

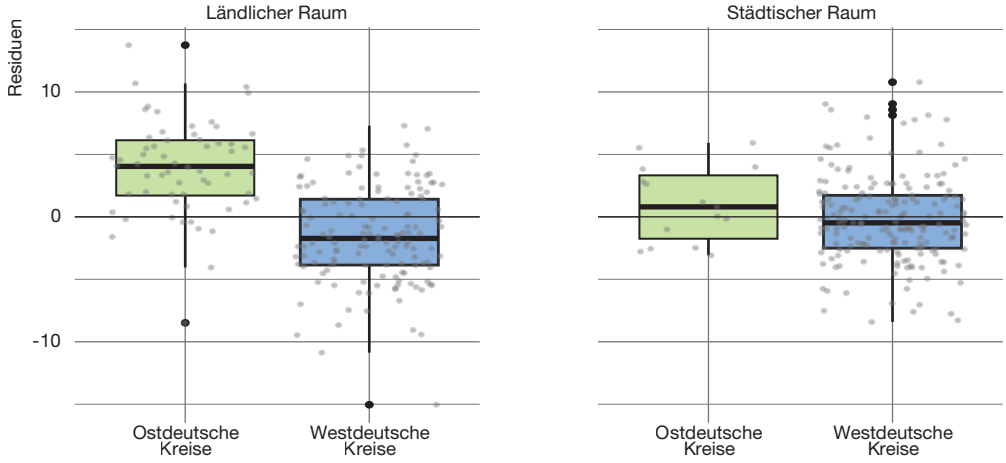
Quelle: INKAR (2024), eigene Berechnungen.

te fällt auf, dass die Ost-West-Unterschiede zwar weiterhin bestehen, jedoch deutlich schwächer ausgeprägt sind. Die Grenzen zwischen Niedersachen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern sind weniger trennscharf als zuvor. Abgesehen von dem stark violett eingefärbten Kreis Lüchow-Dannenberg beobachten wir stattdessen einen heterogenen Flickenteppich, der sich von West nach Ost graduell verändert. Auch einige südliche Regionen Deutschlands weisen erhöhte AfD-Wahlquoten auf. Insgesamt sehen wir deutlich auffälligere punktuell-regionale AfD-Wahl-Präferenzen, etwa um Dresden, im südlichen Thüringen, aber auch in den ländlichen Räumen Bayerns und Baden-Württembergs sowie in einigen Städten innerhalb dieser Bundesländer. Auf Bundeslandebene heben sich Sachsen und Thüringen (und hier vor allem die ländlichen Regionen) nach wie vor durch ihre hohen AfD-Stimmanteile ab.

Wenn wir die Residuen in den östlichen und westlichen Kreisen nach Regionstyp darstellen, erkennt man, dass die sozioökonomischen Faktoren das Wahlverhalten in drei von vier Fällen gut erklären (vgl. Abbildung 3). Die Mittelwerte der Residuen sind nahe an der Null-Linie. Lediglich in ländlichen Räumen Ostdeutschlands liegen die AfD-Wahlquoten deutlich über jenem Wert, der durch die sozioökonomischen Merkmale der Kreise geschätzt wird. Kulturell-weltanschauliche Präferenzen stellen demzufolge hauptsächlich in diesen Regionen einen plausiblen Interpretationsansatz zur Erklärung des starken Abschneidens der AfD bei der Europawahl 2024 dar.

Abbildung 3

Verteilung und Mittelwerte der Residuen nach Regionstyp



Die Abbildung zeigt die Verteilung der Residuen unterteilt in ländliche und städtische Räume nach der Raumgliederung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Des Weiteren wird zwischen ost- und westdeutschen Kreisen unterschieden. Die schwarze, fett gedruckte Linie gibt den Median an. Die Box umrahmt die mittleren 50 % der Werte.

Quelle: INKAR (2024), eigene Berechnungen.

Schlussfolgerung

Wir zeigen, dass die scharfe Ost-West-Grenze in der kartografischen Darstellung des AfD-Stimmenanteils zum Teil durch sozioökonomische Unterschiede bedingt ist und sich nicht nur auf weltanschauliche Unterschiede zwischen Ost und West zurückführen lässt. Wenn man für diese Unterschiede in den Lebensumständen kontrolliert, zeigt sich eine weniger scharfe grafische Aufteilung in Ost und West. Stattdessen sehen wir beispielweise, dass sich die nördlichen Kreise in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen ähnlicher sind als es bei oberflächlicher Betrachtung des Wahlergebnisses erscheint, und dass bestimmte Regionen Bayerns und Baden-Württemberg ebenfalls eine stärkere rechte Prägung aufweisen.

Unsere Analyse zeigt weiterhin, dass in vielen Regionen Deutschlands der AfD-Stimmanteil durch „harte“ demografische und ökonomische Merkmale der Kreise erklärt werden kann. Das heißt, es gibt identifizierbare Lebensumstände der Menschen in diesen Regionen, die deren Wahlverhalten beeinflussen. Dies eröffnet grundsätzlich die Möglichkeit, durch politische Weichenstellungen diese Lebensumstände zu verändern. Gleichzeitig sind es vor allem ländliche Räume in Ostdeutschland, in denen diese Merkmale nicht ausreichen, um den hohen Stimmanteil der AfD zu erklären. Hier sind weitere Merkmale und somit unter anderem auch kulturelle und ideologische Faktoren relevant.

Literatur

Alesina, A. & Fuchs-Schündeln, N. (2007). Good-bye Lenin (or not?): The effect of communism on people's preferences. *American Economic Review*, *97*(4), 1507–1528.

Bartholomae, F. W., Nam, C. W. & Rafih, P. (2022). Wahlerfolg der AfD und die Flüchtlingskrise: Spielen regionale Disparitäten eine Rolle? *Wirtschaftsdienst*, *102*(11), 891–897.

Becker, S. O., Mergele, L. & Wößmann, L. (2020). The separation and reunification of Germany: Rethinking a natural experiment interpretation of the enduring effects of communism. *Journal of Economic Perspectives*, *34*(2), 143–171.

Becker, S. O., Mergele, L. & Wößmann, L. (2021). Es liegt nicht alles am Sozialismus–über Ost-West-Unterschiede und ihre Ursprünge. *Wirtschaftsdienst*, *101*(13), 32–36.

Cantoni, D., Hagemeister, F. & Westcott, M. (2019). *Persistence and activation of right-wing political ideology*.

INKAR – Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. (2024). Laufende Raumbeobachtung des BBSR – INKAR Ausgabe 03/2024.

Ragnitz, J. (2016). Wahlerfolge der AfD im Osten – Reflex auf die ökonomische Lage? *Wirtschaftsdienst, 96*(10), 702-703.

Runst, P. (2013). Post-socialist culture and entrepreneurship. *American Journal of Economics and Sociology*, *72*(3), 593–626.

Schneider, L. (2020). Deindustrialisierung und Wahlverhalten. *Wirtschaftsdienst*, *100*(10), 787–792.

Title: ***Colorful Map, Colorful Elections? Right-Wing Voting Preferences Beyond East and West***

Abstract: *The sharp East-West difference that emerges in the cartographic representation of regional election results changes significantly once regional-specific characteristics are controlled for. The higher preference for the right-wing party AfD becomes less sharply delineated between East and West after accounting for these factors. Instead, we find patterns where certain regions in southern Germany display an increased share of AfD supporters. Nonetheless, there remains a stronger preference for the AfD in the East compared to other parts of the country. The remaining difference can be interpreted as a divergence in culturally influenced values.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0161

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(9), 618-625

JEL: D72

Hermann Adam

Die politische Ökonomie des Parteiensystems

In den ersten drei Nachkriegsjahrzehnten konzentrierte sich das Parteiensystem in der alten Bundesrepublik auf die beiden großen Volksparteien CDU/CSU und SPD, und es herrschte eine große Zufriedenheit mit der Demokratie. In den folgenden Jahrzehnten wurde aus dem Zwei-Parteiensystem ein Sechs-Parteiensystem. Diese Entwicklung hat wirtschaftliche Hintergründe: Bei hohen Wachstumsraten mit spürbar steigenden Realeinkommen kam es zu einer Konzentration, während niedrige Wachstumsraten und stagnierende oder sinkende Realeinkommen zu einer Fragmentierung des Parteiensystems führten.

Bei den Bundestagswahlen 1972 und 1976 vereinigten die beiden großen Volksparteien CDU/CSU und SPD zusammen über 90 % der abgegebenen Stimmen. Auch die Wahlbeteiligung erreichte in diesen Jahren ihren Höhepunkt. 91 % der Wahlberechtigten gingen damals zur Wahl. Gleichzeitig herrschte große Demokratiezufriedenheit. 79 % der Befragten erklärten im Jahr 1976, mit der Art und Weise, wie die Demokratie in der alten Bundesrepublik funktioniert, zufrieden zu sein (Gabriel, 1987, S. 37, Tabelle 1). In den folgenden Jahrzehnten änderte sich das. Aus dem Zwei-Parteiensystem ist ein Sechs-Parteiensystem geworden. Dieser Beitrag analysiert die ökonomischen Hintergründe dieser Entwicklung.

Eurokrise und Aufstieg der AfD

Von 2009 bis 2013 regierte eine CDU/CSU-FDP-Koalition. Sie stand „im Schatten der Krise“, wie es der Titel des Sammelbandes über diese Legislaturperiode treffend ausdrückt (Zohlnhöfer & Saalfeld, 2015). Die Finanzmarktkrise zwang die zweite Regierung Merkel in einen permanenten Krisenmodus. Gleichwohl waren die objektiven Wirtschaftsdaten am Ende dieser Legislaturperiode gar nicht so schlecht. Das Bruttoinlandsprodukt war von 2009 bis 2013 real um 9,2 % gestiegen, auch die Realeinkommen der Arbeitnehmer lagen 2013 um 5,1 % über dem Niveau von 2009. Die Zahl der Arbeitslosen war von über 3,4 Mio. (2009) auf 2,95 Mio. (2013) zurückgegangen. Den guten Wirtschaftsdaten entsprach die Wahrnehmung der Bevölkerung. Ihre persönliche wirtschaftliche Situation bezeichneten 78 % als gut (Infratest dimap, 2013a). Bei dieser „Schönwetterlage“ entschieden sich bei der Bundestagswahl 2013 mehr als zwei Drittel (67,2 %) für CDU/CSU oder SPD. Vier Jahre zuvor waren es nur 56,8 % gewesen. Der seit den 1980er Jahren einsetzende Niedergang der großen Volksparteien schien gestoppt.

Die kleineren Parteien waren indes die Verlierer dieser Wahl. Die FDP verlor 9,8 Prozentpunkte und verpasste mit nur 4,8 % erstmals den Einzug in den Bundestag. Über 2,1 Mio. FDP-Wähler waren zu CDU/CSU übergewechselt, 530.000 zur SPD, 460.000 wollten lieber gar nicht wählen. 90 % der FDP-Wähler von 2009 gaben an, die FDP habe viel versprochen und fast nichts davon umgesetzt (Infratest dimap, 2013b). Auch die Grünen (-2,3 Prozentpunkte) und die Linke (-3,3 Prozentpunkte) hatten viele Stimmen eingebüßt.

Aus dem Nichts zu 4,7 % aufgestiegen war dagegen die erst wenige Monate vor der Wahl neugegründete Partei Alternative für Deutschland (AfD). Sie profitierte vor allem von der Eurokrise. Die zahlreichen EU-Krisengipfel und ständigen Nachrichten über drohende Staatspleiten machten vielen in der Bevölkerung Angst. Zwar gaben in einer Umfrage fast drei Viertel an, von der Eurokrise persönlich nicht betroffen zu sein. Aber die Hälfte der Befragten sorgte sich um ihre Ersparnisse (Infratest dimap, 2013a). Die meisten Stimmen (430.000) erhielt die AfD von ehemaligen FDP-Wählern (Infratest dimap, 2013b), die sich vom wirtschaftsliberalen Hamburger Ökonomiepro-

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Hermann Adam ist Honorarprofessor für Politikwissenschaft am Sozialwissenschaftlichen Institut der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin.

fessor und Mitgründer der Partei, Bernd Lucke, und dessen Kritik an der Eurorettungspolitik angezogen fühlten. Zwar hatte der FDP-Wirtschaftsminister Rainer Brüderle noch am 28. Januar 2010 im Bundestag erklärt: „Ein Bailout, eine Gemeinschaftslösung für nationale Schieflagen, sollte es nicht geben. Jedes Land muss zunächst selbst seine Hausaufgaben machen“ (Deutscher Bundestag, 2010, S. 1581). Trotzdem stimmte die FDP später den verschiedenen kostspieligen Rettungspaketen für Griechenland zu. Dadurch konnte das zentrale FDP-Wahlversprechen von umfassenden Steuersenkungen nicht eingelöst werden.

Auch CDU/CSU verloren 290.000 Wähler an die AfD. Dabei dürfte es sich ebenfalls um Bürger gehandelt haben, die die Hilfen für Griechenland nicht gutgeheißen haben (Bolzen & Schiltz, 2010). 340.000 AfD-Stimmen stammten von ehemaligen Wählern der Linken. Diese konnte seit dem Auftreten der AfD ihre Funktion als Sammelbecken für alle Unzufriedenen, die sich von den etablierten Parteien nicht gehört und vernachlässigt fühlten, vor allem in den neuen Bundesländern nicht mehr erfüllen. In den folgenden Bundestagswahlen 2017 und 2021 verlor die Linke weitere 490.000 Wähler an die AfD (Infratest dimap, 2017a, 2021a).

Bei der Bundestagswahl 2013 wiederholte sich ein bereits früher erkennbares Muster: Die Unzufriedenen straften die Regierungsparteien CDU/CSU und vor allem die FDP ab und wandten sich einer neuen Partei zu. Viele AfD-Wähler dürften gehofft haben, damit insbesondere CDU/CSU und FDP zu einer konservativ-wirtschaftsliberaleren Politik bewegen zu können – so wie die Grünen-Wähler 1983 und die Linken-Wähler 2005 glaubten, die SPD zu einer ökologischeren, sozialeren, stärker umverteilenden Politik zwingen zu können. Doch diese Erwartungen erfüllten sich nicht. Die Wähler, die sich aus Enttäuschung über die pragmatische Politik der SPD unter dem Kanzler Helmut Schmidt 1983 von der SPD ab- und den Grünen zugewandt hatten, bewirkten letztlich, dass Helmut Kohl 16 Jahre unangefochten regieren konnte. Und die Wähler, die bei der Bundestagswahl 2005 für die Linke stimmten, waren letztlich die Geburtshelfer für die 16-jährige Kanzlerschaft von Angela Merkel.[1]

Ebenso wenig führte der starke Aufstieg der AfD bei der Bundestagswahl 2013 zu einem Politikwechsel. Im Gegenteil: Die AfD hatte so viele Stimmen der FDP auf sich gezogen, dass CDU/CSU die Koalition mit der FDP nicht mehr fortsetzen konnten. Angela Merkel musste eine weitere große Koalition mit der SPD eingehen. Diese hatte die Griechenland-Hilfen weitgehend mitgetragen, sodass ein Politikwechsel, wie er den AfD-Wählern vorschwebte, nicht stattfand.

Flüchtlingskrise und weitere Parteienfragmentierung

Am Ende der nächsten Legislaturperiode von 2013 bis 2017 waren die Wirtschaftsdaten so gut wie vier Jahre zuvor. Das reale Bruttoinlandsprodukt war 2017 im Vergleich zu 2013 um 8,6 % gewachsen, die durchschnittlichen Nettoeinkommen der Arbeitnehmer hatten nach Abzug der Inflationsrate von 3,6 % real um beachtliche 6,8 % zugelegt. Auch die Renten waren 2017 im Westen nominal um 10,3 %, im Osten um 15,8 % höher als 2013. Die Zahl der Arbeitslosen war weiter von 2,95 Mio. (7,7 %) auf 2,53 Mio. (6,3 %) gesunken. Kurzum: Die fetten Jahre, die Bert Rürup 2012 Deutschland prophezeit hatte, waren eingetreten (Rürup & Heilmann, 2012).

Die Wähler registrierten, wie gut es Deutschland (und fast allen in der Bevölkerung) ging. Denn anders als üblich verlor die Regierung in ihren ersten beiden Amtsjahren nicht an Zustimmung (Niedermayer, 2020, S. 13). Dies änderte sich schlagartig, als Angela Merkel in der Nacht vom 4. auf den 5. September 2015 entschied, am Bahnhof in Budapest festsitzende Flüchtlinge aus Syrien, dem Irak, Nordafrika und anderen Regionen unbürokratisch nach Deutschland einreisen zu lassen. Dadurch kamen 2015 nach Angaben des Bundesinnenministeriums 890.000 Asylsuchende nach Deutschland (Spiegel, 2016).

Kurz danach kippten die Zustimmungswerte von CDU/CSU, während die der AfD steil nach oben gingen (vgl. Abbildung 1). Zwischenzeitlich erholten sich CDU/CSU zwar wieder etwas von diesem Schock, bis zum Wahltermin am 24. September 2017 fielen sie jedoch wieder auf 32,9 % zurück. „Flüchtlinge haben … über den Ausgang der Bundestagswahl 2017 entschieden“ (Korte, 2019, S. 6). Den größten Zulauf erhielt die AfD mit 1,2 Mio. Stimmen aus dem Kreis der Nichtwähler von 2013, gefolgt von 980.000 Wählern, die 2013 für die CDU votiert hatten. 690.000 Stimmen gewann die AfD von denjenigen, die 2013 eine der Kleinstparteien gewählt hatten, die unter 5 % geblieben waren. Auch SPD (470.000) und die Linke (400.000) mussten ehemalige Wähler an die AfD abgeben. Die Grünen und die FDP (jeweils 40.000) hatten die geringste Zahl an Überwechslern (Infratest dimap, 2017a).

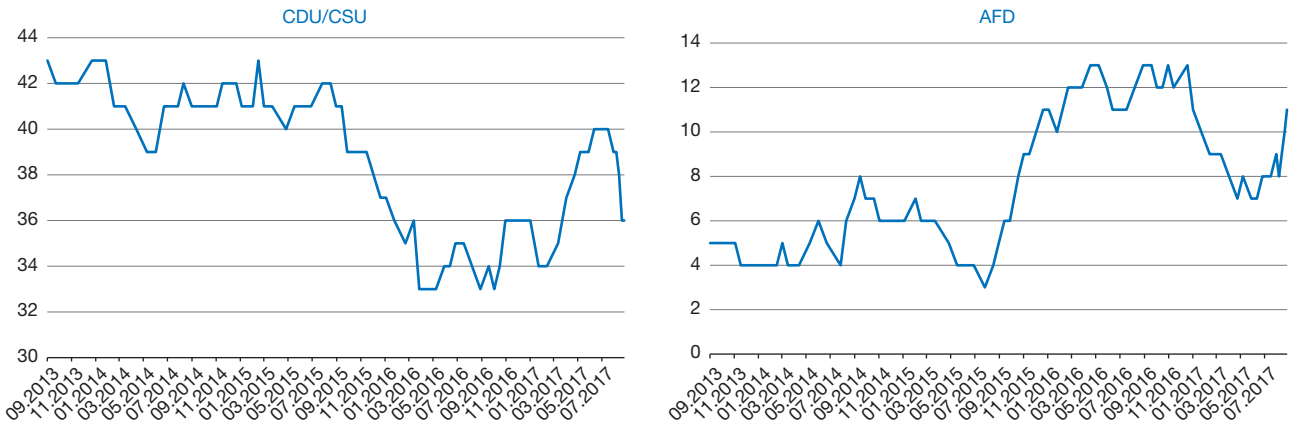
Die im Vergleich zu 2013 deutlich höhere Wahlbeteiligung (76,2 % 2017 und 71,5 % 2013) und die Herkunft der zusätzlichen AfD-Stimmen deuten auf ein weiteres Verhaltensmuster hin: Wähler, die von den etablierten Parteien enttäuscht sind, gehen zunächst nicht mehr zur Wahl,

1 Zum Mechanismus, wie bei Verhältniswahlsystem die Wahl von Parteien am linken Rand das konservative Lager und die Wahl von Parteien am rechten Rand das linke Lager stärkt, vgl. Adam (2020, S. 122).

Abbildung 1

CDU/CSU und AfD in der Sonntagsfrage, 2013 bis 2017

Stimmenanteil in %



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen (2017, 17. September).

wenn keine andere Partei eine reelle Chance hat, die Fünf-Prozent-Hürde zu überspringen. Sobald jedoch eine neue, kleine Partei am linken oder rechten Rand so viel Zuspruch erhält, dass sie von den Medien beachtet wird, kann sie so viele Nichtwähler und Splitterparteienwähler, aber auch enttäuschte Wähler anderer Parteien für sich mobilisieren, dass sie den Sprung über die Fünf-Prozent-Marke schafft (ähnlich Pickel, 2019, S. 152).

Auch wenn es, wie bei jedem gesellschaftlichen Phänomen, keine monokausale Erklärung für die Wahl der AfD gibt, so scheint eines sicher zu sein: Einem Teil der AfD-Wähler ging es 2017 ökonomisch nicht gut. 26 % der AfD-Wähler bezeichneten 2017 ihre persönliche wirtschaftliche Lage als schlecht, bei den Wählern der anderen Parteien (mit Ausnahme der Linken) waren es dagegen nur zwischen 8 % und 17 % (Infratest dimap, 2017b). Besonders ausgeprägt war das Zusammentreffen einer persönlich schlechten wirtschaftlichen Lage und der Präferenz für die AfD in Ostdeutschland. Nur 30 % der AfD-Anhänger in den neuen Bundesländern bezeichneten im ZDF-Politibarometer ihre eigene ökonomische Lage als gut, aber 22 % als schlecht. Bei der Bundestagswahl 2013 waren diejenigen, die sich in einer schlechten wirtschaftlichen Lage befanden, noch am meisten unter den Linken-Wählern zu finden. Diese Wähler hat die Linke 2017 an die AfD verloren (Jung & Jung, 2022, S. 148-149).

Viele Menschen, die in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen leben, suchen einen Sündenbock, der für die eigene schlechte wirtschaftliche Lage verantwortlich ist. Als solcher bietet sich dann die Regierung an, weil sie – so häufig die Argumentation – zu viele Flüchtlinge ins Land lasse und diese mehr unterstütze als die heimische Bevölkerung. Das gefährde den eigenen Wohlstand. Wer so denkt, ist häufig mit der Demokratie, so wie sie bei uns funktioniert, nicht zufrieden, weil Politiker die Bedürfnisse des Volkes – so die Wahrnehmung – nicht berücksichtigen.

Nicht nur diejenigen, die sich zum Zeitpunkt der Wahl in einer schlechten finanziellen Situation befinden, sondern auch die Angst vieler, zukünftig in eine prekäre Lage zu geraten, hatte maßgeblichen Einfluss auf das Wahlverhalten. Obwohl die gesamtwirtschaftliche Lage 2017 ausgesprochen gut war, gaben Anfang 2017 in einer repräsentativen Erhebung von policy matters 39 % an, sich große oder sehr große Sorgen um die eigene finanzielle Situation zu machen (Kohlrausch, 2018). Sie befürchteten, ihren Lebensstandard nicht dauerhaft halten zu können und ihren sozialen Status zu verlieren. Selbst von denjenigen, die über ein Nettoeinkommen von über 4.000 Euro verfügten, befürchtete ein knappes Drittel, Einbußen ihres Lebensstandards hinnehmen zu müssen (Kohlrausch, 2018, S. 17; Süddeutsche Zeitung, 2018). Diese Zahlen belegen, wie weit die Abstiegsängste auch große Teile der Mittelschicht erfasst haben. Und sie erklären, warum manche Menschen, deren eigene wirtschaftliche Lage gut ist, sich von den großen Parteien abwenden und ihre Stimme der AfD geben.

Coronapandemie und Verfestigung des Sechs-Parteiensystems

In den ersten Monaten nach Bildung der dritten großen Koalition unter Angela Merkel waren fast drei Viertel mit

der Arbeit der Bundesregierung nicht zufrieden, während die AfD in der „Sonntagsfrage“ mit 17 % ihre höchsten Zustimmungswerte erreichte (Infratest dimap, 2018, S. 8 und 11). Dies änderte sich nach Beginn der Coronapandemie im ersten Quartal 2020. Es kam zu einem „Rally `round the flag“-Effekt: In schwierigen internationalen Lagen rückt die Bevölkerung enger zusammen, stellt ihre politischen Differenzen zurück und unterstützt die amtierende Regierung.[2] So auch in Deutschland. Davon profitierte zunächst die Kanzlerpartei CDU.

Anfang 2021 kippte die Stimmung. Vorübergehende Lieferengpässe bei den Impfstoffen, aufgetretene schwerwiegende Nebenwirkungen bei einem der Impfstoffe sowie der ständige Streit zwischen Bund und Ländern über die geeigneten Maßnahmen gegen die Coronapandemie verstärkten die Kritik an den Corona-Maßnahmen (Niedermayer, 2023, S. 24). Nach einem geradezu kometenhaften Aufstieg von CDU/CSU in der Sonntagsfrage auf teilweise bis zu 40 % (Juni 2020) fiel sie in den ersten drei Monaten 2021 auf 28,5 % zurück (Köcher, 2021, S. 8). Das entsprach einem seit längerem empirisch belegten Muster: Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit mit der Regierung wirkt sich meist auf die größere Partei aus, die den Kanzler bzw. die Kanzlerin stellt (Pappi & Kurella, 2024, S. 551).

Von den sechs Parteien, die 2021 in den Bundestag einzogen, waren die SPD (+5,2 Prozentpunkte), die Grünen (+5,8 Prozentpunkte) und die FDP (+0,7 Prozentpunkte) die Gewinner. Verloren haben CDU/CSU (-8,7 Prozentpunkte), die AfD (-2,2 Prozentpunkte) und die Linke (-4,3 Prozentpunkte). Die Wahlbeteiligung war leicht auf 76,6 % gestiegen. Der in den 1980er Jahren einsetzende Trend sinkender Zustimmung für die beiden ehemals großen Volksparteien CDU/CSU und SPD setzte sich indessen weiter fort. Beide zusammen erreichten nur noch 49,9 % der Zweitstimmen. Aber auch die AfD und die Linke verloren gegenüber 2017 deutlich an Zuspruch: Hatten 2017 noch 21,8 % für AfD oder die Linke gestimmt, waren es 2021 nur noch 15,3 %. Die Linke wäre mit 4,9 % der Zweitstimmen sogar fast an der Fünf-Prozent-Hürde gescheitert. Nur der Gewinn von drei Direktmandaten sicherte ihr den Einzug in den Bundestag.

Unzufriedenheit mit der Regierung schlug sich bei dieser Wahl nicht in Stimmen für Parteien am Rand des politischen Spektrums nieder. Vielmehr straften viele Unzufriedene die führende Regierungspartei CDU/CSU ab und wählten die demokratischen Oppositionsparteien FDP und Grüne – das aus demokratietheoretischer Sicht eigentlich wünschenswerte Verhalten. Die SPD als kleinere Regierungspartei wurde weniger für die unpopulären Coronamaßnahmen verantwortlich gemacht und profitierte vom (damaligen) hohen Ansehen ihres Kanzlerkandidaten Olaf Scholz.

Die AfD konnte die Unzufriedenheit mit den Coronamaßnahmen der Regierung bei dieser Wahl nicht für sich nutzen. Dafür haben die Wahlforscher folgende Erklärung: Die AfD-Wähler von 2013 einte ihre Kritik an der Griechenland-Rettungspolitik, die von 2017 ihre Kritik an der Flüchtlingspolitik von Angela Merkel. In der Frage der Corona-Schutzmaßnahmen waren die AfD-Wähler jedoch gespalten. Wer von ihnen die Coronamaßnahmen ablehnte, wählte die AfD 2021 wieder. Wer jedoch die Coronamaßnahmen eher für richtig hielt, wechselte zu den etablierten Parteien (Steiner, 2024, S. 525). So verlor sie in alle Richtungen – mit Ausnahme der Linken, von der sie 90.000 Stimmen dazugewann. An die SPD musste sie 260.000, an die FDP 210.000, an CDU/CSU 80.000 und an die Grünen 60.000 Wähler abgeben. Je 180.000 wanderten ins Nichtwählerlager ab bzw. unterstützten Kleinstparteien, die weit unter der Fünf-Prozent-Klausel blieben (Infratest dimap, 2021a).

Trotz der zahlreichen Corona-Maßnahmen, die das Wirtschaftsleben erheblich beeinträchtigt hatten, waren die Wirtschaftsdaten zum Zeitpunkt der Bundestagswahl 2021 – ähnlich wie 2017 – relativ gut. Zwar war das reale Bruttoinlandsprodukt 2020 coronabedingt um 3,7 % gesunken, im Wahljahr 2021 aber bereits wieder um 2,6 % real gewachsen. Die Nettoarbeitnehmereinkommen lagen preisbereinigt 2021 im Vergleich zu 2017 um 3,7 % höher, im Wahljahr selbst waren sie immerhin noch um 0,6 % real gestiegen. Die Zahl der Arbeitslosen hatte sich nur geringfügig um knapp 81.000 Personen erhöht, die Arbeitslosenquote war mit 6,3 % sogar konstant geblieben. Fast zwei Drittel (65 %) bezeichneten im September 2021 ihre eigene wirtschaftliche Situation als gut, nur 6 % als schlecht (Forschungsgruppe Wahlen, 2017, 2021). Nicht zuletzt durch Soforthilfen und Überbrückungszahlungen an Selbständige, Freiberufler und Unternehmen sowie das Kurzarbeitergeld wurden für viele die negativen wirtschaftlichen Folgen der Coronapandemie abgemildert. Die Unterstützung der AfD war deshalb geringer, als man angesichts der zahlreichen und medienwirksamen Proteste gegen die Corona-Maßnahmen hätte erwarten können. Insbesondere im Westen hat sie an Zustimmung verloren, im Osten dagegen nur minimal (Arzheimer, 2024).

Die AfD-Wähler von 2021 unterschieden sich in vielerlei Hinsicht von den Wählern der anderen Parteien (vgl. Tabelle 1):

2 Der Effekt wurde in der amerikanischen Politikwissenschaft anhand der Entwicklung der Popularitätswerte von US-Präsidenten nachgewiesen (Mueller, 1970, S. 22 und die dort zitierte Literatur).

Tabelle 1
AfD-Wähler und Gesamtwählerschaft 2021
in %

	Wähler	
	AfD	Alle
Ökonomische Unzufriedenheit		
Persönliche wirtschaftliche Situation schlecht	25	11[1]
Große Sorge, Lebensstandard nicht mehr halten zu können	74	37
Politische Unzufriedenheit		
Große Sorge, dass zu viele Fremde nach Deutschland kommen	91	42
Große Sorge, dass Einfluss des Islam zu stark wird	90	54
Große Sorge, dass sich unser Leben zu stark verändern wird	82	41
Mit Funktionieren der Demokratie unzufrieden	82	32
Große Sorge, dass Klimawandel Lebensgrundlagen zerstört	40	68
Wichtigstes Thema für Wahlentscheidung		
Zuwanderung	40	-
Soziale Sicherheit	17	28

[1] Ohne die Linke.

Quelle: Infratest dimap (2021a, 26. September).

- Ein Viertel der AfD-Wähler bezeichnete 2021 ihre persönliche wirtschaftliche Situation als schlecht, fast drei Viertel hatte Angst, künftig den gewohnten Lebensstandard nicht mehr aufrechterhalten zu können.

- 90 % trieb die Sorge um, dass zu viele Fremde nach Deutschland kommen und der Einfluss des Islam zu stark wird.

- Vier von fünf AfD-Wählern waren mit dem Funktionieren der Demokratie unzufrieden und hatten Angst vor zu großen Veränderungen in unserem Land.

- Den Klimawandel fürchteten sie weit weniger als die Wähler anderer Parteien. Das Thema Zuwanderung spielte für die AfD-Anhänger die größte Rolle für ihre Wahlentscheidung.

Im Vergleich dazu sorgten sich die Wähler der anderen Parteien weit weniger um ihren künftigen Lebensstandard, und sie hatten auch weniger Angst vor Fremden und dem Islam. Sie waren zu einem größeren Teil mit dem Funktionieren der Demokratie zufrieden, fürchteten sich allerdings mehr vor den Folgen des Klimawandels.

Tabelle 2
Materielle Wohlstandsentwicklung in Deutschland[1]

Aggregat	Einheit	1950[2]	2023	Relation
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner im Jahr	nominal in Euro	1.069	48.775	45,63
Nettoeinkommen je Arbeitnehmer im Monat	nominal in Euro	108	2.411	22,32
Verbraucherpreise[3]	1950 = 100	100	596	5,96
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner im Jahr	real in Euro	1.069	8.184	7,66
Nettoeinkommen je Arbeitnehmer im Monat	real in Euro	108	405	3,75

[1] 1950 bis 1990 alte Bundesrepublik, ab 1991 alte und neue Bundesländer. [2] Die DM-Werte für 1950 wurden in Euro umgerechnet. [3] Verkettung diverser Preisindizes für die Lebenshaltung. Der Wert 596 für 2023 drückt aus: Eine Ware, die 1950 einen Preis von umgerechnet 100 Euro hatte, kostete 2023 596 Euro.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Zahlen des Statistischen Bundesamtes.

Geringes Wirtschaftswachstum – Gefahr für die Demokratie

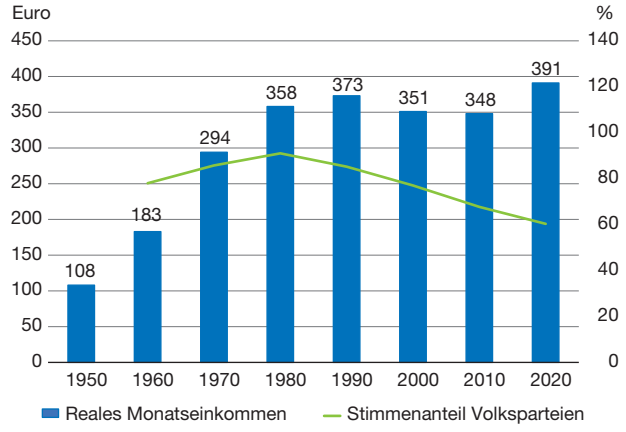
1950 verdiente ein Arbeitnehmer in der alten Bundesrepublik netto durchschnittlich 212 DM (umgerechnet 108 Euro) im Monat. 2023 waren es mehr als 22mal so viel, nämlich 2.411 Euro. Mit diesem Betrag konnte sich ein Arbeitnehmer 2023, berücksichtigt man die Inflationsrate, fast viermal (3,75mal) so viel kaufen wie 1950 für 212 DM bzw. 108 Euro. Die meisten Menschen haben also heute im Durchschnitt einen mehr als dreimal so hohen Lebensstandard wie 1950 (vgl. Tabelle 2, letzte Spalte). Eigentlich wäre damit ein Wohlstandsniveau gegeben, das Seymour Martin Lipset als Voraussetzung einer Demokratie bezeichnet hat (Lipset, 1962, S. 42).

Doch für die Zufriedenheit der Menschen mit der Regierung und dem politischen System kommt es nicht darauf an, wie der Wohlstand heute im Vergleich zu 1950 aussieht. Denn der enorme Anstieg der Realeinkommen hat überwiegend in den ersten drei Nachkriegsjahrzehnten stattgefunden. Ab den 1980er Jahren herrschte hohe Arbeitslosigkeit und die Realeinkommen sind nur noch geringfügig gestiegen. In den 1990er und 2000er Jahren sind sie sogar gesunken, und das reale Plus bei den Nettoeinkommen in den 2010er Jahren fiel im Vergleich zu den „Wirtschaftswunderjahren“ nur bescheiden aus (vgl. Abbildung 2).

Natürlich sind das reale Nettoeinkommen pro Kopf der Arbeitnehmer ebenso wenig wie das Bruttoinlandsprodukt allein ein Wohlstandsindikator. Dafür müssten noch zahlreiche andere Variablen herangezogen werden. Aber

Abbildung 2

Reales monatliches Pro-Kopf-Nettoeinkommen[1] in Preisen von 1950[2] und Stimmenanteil Volksparteien[3]

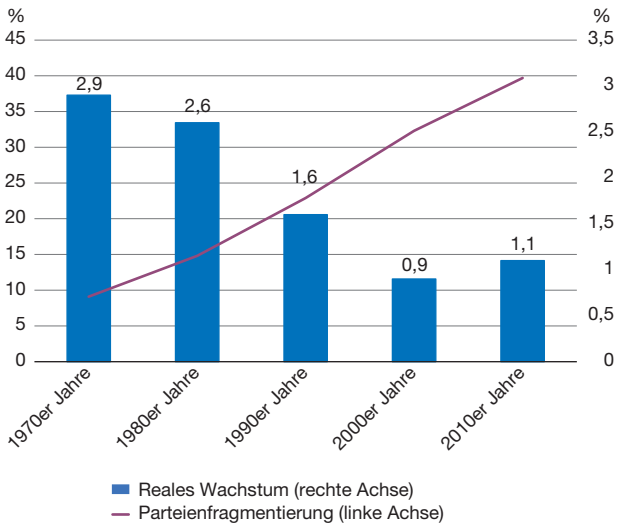


[1] Die DM-Werte von 1950 bis 2000 wurden in Euro umgerechnet. [2] Von 1950 bis 1990 bereinigt über den Preisindex für die Lebenshaltung eines Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalts, ab 1990 über den Verbraucherpreisindex. [3] Durchschnittlicher Stimmenanteil von CDU/CSU und SPD bei den Bundestagswahlen im Jahrzehnt davor. Für 1960 wird also der Stimmenanteil bei den Bundestagswahlen 1953 und 1957 angegeben, für das Jahr 2000 der entsprechende Stimmenanteil bei den Bundestagswahlen 1990, 1994 und 1998.

Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamts.

Abbildung 3

Reales Wirtschaftswachstum[1] und Fragmentierung des Parteiensystems[2]



[1] Durchschnittlicher Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts im jeweiligen Jahrzehnt. [2] Prozentsatz der Stimmen, die bei den Bundestagswahlen im jeweiligen Jahrzehnt nicht für CDU/CSU oder SPD abgegeben worden sind.

Quelle: eigene Darstellung nach Zahlen des Statistisches Bundesamtes.

sie sind ein Indikator für die allgemeine Wirtschaftslage und die netto verfügbaren Realeinkommen der Arbeitnehmer werden vom überwiegenden Teil der Bevölkerung als zentral für den persönlichen Lebensstandard wahrgenommen. Zieht man das reale Wirtschaftswachstum als Indikator der Wohlstandsentwicklung heran, zeigt sich das gleiche Zusammentreffen von Wohlstand und Wahlverhalten. Mit sinkenden Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts verlieren CDU/CSU und SPD an Zustimmung, und immer mehr Wähler entscheiden sich bei Bundestagswahlen für kleinere und zum Teil extremistische Parteien (vgl. Abbildung 3, violette Linie). Offensichtlich hat sich in den alten Bundesländern so etwas wie ein Gewöhnungseffekt an hohe Wachstumsraten eingestellt (Pickel, 2017, S. 104): Realeinkommenssteigerungen werden als etwas angesehen, auf das man Anspruch hat. Bleiben sie aus, macht sich Enttäuschung und manchmal sogar Wut breit. In der ehemaligen DDR hatten die Menschen zwar nicht diese Wohlstandssteigerungen wie in der alten Bundesrepublik. Sie mussten jedoch nach der Wiedervereinigung mit gravierenden Veränderungen ihrer Lebensverhältnisse klarkommen, die die Transformation der sozialistischen Planwirtschaft in die soziale Marktwirtschaft mit sich gebracht hat. Viele waren damit überfordert, fühlen sich bis heute um ihre Lebensleistung betrogen und im Vergleich zu den Bürgern in der alten Bundesrepublik benachteiligt. Ihre Unzufriedenheit haben sie anfangs durch Wahl der Linkspartei, seit 2013 zunehmend durch Wahl der AfD ausgedrückt.[3]

So kam es in den ersten drei Nachkriegsjahrzehnten bei hohen Wachstumsraten mit spürbar steigenden Realeinkommen zur Konzentration, bei niedrigen Wachstumsraten und Stagnation bzw. sinkenden Realeinkommen ab den 1980er Jahren zur Fragmentierung des Parteiensystems (vgl. Abbildung 3). Das hat erhebliche Folgen für den politischen Prozess. Je mehr Parteien im Bundestag sind, desto schwieriger wird es, eine Regierung zu bilden. Diejenigen Parteien, die fundamentale, systemkritische Positionen einnehmen, scheiden als Koalitionspartner aus. Deshalb müssen aus den verbleibenden Koalitionsmöglichkeiten Regierungen gebildet werden. Die wünschen sich aber nur wenige. So hat die derzeitige Ampelregierung zwar eine Mehrheit im Bundestag. Aber nur 7 % der Wähler haben sich vor der Bundestagswahl 2021 für diese Koalition ausgesprochen (Forschungsgruppe Wahlen, 2017).

3 Auch eine neue Studie zur Europawahl 2024 zeigt einen Zusammenhang zwischen Wirtschaftslage und Wahlverhalten: Die AfD ist in Kreisen stark, in denen die ökonomische, strukturelle und demografische Entwicklung schlechter sowie die Zuwanderung höher ist (Franz, 2024, S. 484).

Koalitionen sind stets schwierig, selbst wenn sie nur aus zwei Parteien des gleichen politischen Lagers gebildet werden. Das gilt erst recht für lagerübergreifende Koalitionen. Bei ihnen sind Kompromissfindungen oft besonders langwierig. Hinzu kommt im föderalen System der Bundesrepublik, dass die meisten Gesetze auch vom Bundesrat verabschiedet werden müssen. Das verlängert den Gesetzgebungsprozess noch mehr und verwässert viele ursprüngliche Vorhaben der Regierung. Da die Opposition über die von ihr gestellten Landesregierungen im Bundesrat erheblichen Einfluss auf die Gesetze nehmen kann, regiert de-facto eine Allparteien-Koalition (bisher allerdings ohne Beteiligung der AfD).

Wenn viele Gesetzesvorhaben lagerübergreifender Koalitionen nach langwierigen Verhandlungen in einem Kompromiss münden, mit dem weder die Wähler der Regierungsparteien, geschweige denn die der Oppositionsparteien zufrieden sind, steigt die Unzufriedenheit in der Bevölkerung mit der Demokratie. Viele Menschen gewinnen den Eindruck, dass nichts mehr vorangeht und die Politiker die wahren Wünsche der „Normalbürger" nach einem sorgenlosen Leben in Wohlstand nicht mehr im Blick haben. Manche reagieren darauf mit der Wahl derjenigen Parteien, die nach ihrer Wahrnehmung die eigentlichen Probleme sowie die Sorgen und Nöte des Volkes ansprechen.[4] So besteht die Gefahr, dass sich die Fragmentierung des Parteiensystems und die als schlecht empfundene Performance lagerübergreifender Regierungen gegenseitig hochschaukeln.

Lagerübergreifende Koalitionen mit ihren ständigen internen Konflikten verunsichern zudem die Wirtschaft. Unternehmen können sich zwar auf von der Politik veränderte Rahmenbedingungen einstellen, müssen sich aber darauf verlassen können, dass diese, wenn sie erst einmal gesetzt sind, auch für längere Zeit Bestand haben. Ansonsten kommt es zu Attentismus. Investitionen werden nicht getätigt oder in andere Länder verlagert. Das wiederum beeinträchtigt das Wirtschaftswachstum und fördert die Fragmentierung des Parteiensystems. Ein unseliger circulus vitiosus.

Fazit

Ein Weg, die Fragmentierung des Parteiensystems wieder zurückzudrehen, wäre die Rückkehr zu dauerhaft hohen realen wirtschaftlichen Wachstumsraten. Denn „wachsender Wohlstand hält unsere Gesellschaft zusammen" (Rürup, 2024). Er macht zunehmend diverser werdende Gesellschaften offener, toleranter und demokratischer (Friedman, 2006, S. 15). Hohe reale Wachstumsraten wie in den ersten zwei Nachkriegsjahrzehnten wird es nicht wieder geben. Eine durchschnittliche Wachstumsrate von zwei bis drei Prozent ließe sich aber durchaus erreichen, vorausgesetzt, die öffentlichen Investitionen werden in den nächsten zehn Jahren massiv um 80 Mrd. Euro jährlich oder zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts erhöht (Krebs, 2024, S. 11). Zur Finanzierung gibt es reichlich Vorschläge: Beispielsweise regt der Bundesverband der Deutschen Industrie die Errichtung von Sondervermögen an (BDI, 2024, S. 19), das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung plädiert für Unternehmen im öffentlichen Eigentum, die sich überwiegend durch Markteinkommen finanzieren und nicht zum Sektor Staat zählen (IMK, 2024), und das Institut der deutschen Wirtschaft tritt für eine maßvolle Reform der Schuldenbremse ein (IW, 2024).

Mit einer schuldenfinanzierten öffentlichen Investitionsoffensive ließen sich nicht nur der Klimaschutz voranbringen und höheres Wachstum erzeugen, sondern gleichzeitig auch der Zuspruch für Parteien wie die AfD oder das BSW wieder reduzieren. Dafür spricht auch eine Analyse von 200 Wahlen in acht Ländern im Zeitraum von 1980 bis 2015. Danach führt eine Kürzung der Staatsausgaben um einen Prozentpunkt zu einem Anstieg des Stimmenanteils extremer Parteien um etwa drei Prozentpunkte. Als Reaktion auf eine Haushaltskonsolidierung gehen also weniger Menschen wählen, und diejenigen, die wählen, neigen eher dazu, für extreme Parteien zu stimmen (Gabriel et al., 2022, S. 2). Deshalb ist nicht Haushaltskonsolidierung, sondern eine expansive, wachstumsorientierte Finanzpolitik dringend geboten, um einer weiteren Fragmentierung des Parteiensystems entgegen zu wirken. Dieser Aspekt der Finanzpolitik wurde in der öffentlichen Debatte bisher leider zu wenig berücksichtigt (Adam, 2024).

Völlig verschwinden werden Parteien wie die AfD oder das BSW allerdings kaum. Denn Strukturwandel, bei dem einige Branchen schrumpfen, dafür aber neue entstehen, gehört in Marktwirtschaften zur Normalität. Dafür sorgen nicht zuletzt ständige technische Innovationen und dynamische Unternehmer, die sie umsetzen. Bei jedem Strukturwandel gibt es jedoch Gewinner und Verlierer. So war es bei der Transformation der ehemaligen DDR-Planwirtschaft in eine soziale Marktwirtschaft, und so wird es auch beim derzeitigen Umstieg von fossilen auf erneuerbare Energien sein. Parteien, die das politisch nutzen, indem sie die Zukunftsängste von Menschen artikulieren, gelten daher seit langem als „normale Pathologie westlicher Industriegesellschaften" (Scheuch & Klingemann,

4 86 % der AfD-Wähler nannten 2021 als Grund für die Wahl der AfD, sie sei die einzige Partei, „mit der ich meinen Protest gegenüber der vorherrschenden Politik ausdrücken kann" (infratest dimap, 2021b). Bei der Europawahl 2024 erklärten 90 % der AfD-Wähler, es sei ihnen egal, dass die Partei in Teilen als rechtsextrem gilt, solange sie die richtigen Themen anspricht. Quelle: infratest dimap (2024, 9. Juni).

1967, S. 15). Es wäre deshalb wichtig, stets alle Wachstumspotenziale auszuschöpfen und eine gezielte regionale und sektorale Strukturpolitik zu betreiben, damit diese Parteien klein bleiben und handlungsfähige Mitte-Links- bzw. Mitte-Rechts-Regierungen gebildet werden können.

Literatur

Adam, H. (2020). Der Weg an die Macht und ihr Verlust. Das Dilemma der SPD im parlamentarischen Regierungssystem. *perspektiven ds. Zeitschrift für Gesellschaftsanalyse und Reformpolitik*, 1/2020.

Adam, H. (2024, im Erscheinen). *Finanzpolitik*.

Arzheimer, K. (2024). Im Osten nichts Neues? Die elektorale Unterstützung von AfD und Linkspartei in den alten und neuen Bundesländern bei der Bundestagswahl 2021. In H. Schoen & B. Wessels (Hrsg.), *Wahlen und Wähler*. Springer VS.

BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie (2024). *Standort D mit Investitionen stärken. Programm für Infrastruktur, Transformation und Resilienz erforderlich*.

Bolzen, S. & Schiltz, C. B. (2010, 27. April). Milliarden-Kredite: Mehrheit der Deutschen lehnt Griechenland-Hilfe ab. *Welt*.

Deutscher Bundestag. (2010, 28. Januar). *Stenografischer Bericht – 17. Wahlperiode – 19. Sitzung*.

Forschungsgruppe Wahlen (2017, 17. September). *Politbarometer September 2017*.

Franz, C., Garamow, A., Kritikos, A. S., Kriwoluzky, A. & Fratzscher, M. (2024). Wirtschaft, Demografie und strukturelle Missstände: Die Faktoren hinter dem Erfolg der AfD bei der Europawahl 2024. *DIW-Wochenbericht*, 30/2024.

Friedman, B. M. (2006). The Moral Consequences of Economic Growth. *Society*, 43 (Januar/Februar), 15–22.

Gabriel, O. W. (1987, 30. Mai). Demokratiezufriedenheit und demokratische Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (22).

Gabriel, R. D., Klein, M. & Pessoa, A. S. (2022). The Political Costs of Austerity. *Sveriges Riksbank Working Paper Series* (418).

IMK – Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (2024). Herausforderungen für die Schuldenbremse. Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation. *IMK Policy Brief*, 168.

Infratest dimap (2013a, 22. September). Bundestagswahl 2013. *Tagesschau*.

Infratest dimap (2013b, 22. September). Bundestagswahl 2013, Umfragen FDP nicht im Parlament. *Tagesschau*.

Infratest dimap (2017a, 24. September). Wählerwanderungen. *Tagesschau*.

Infratest dimap (2017b, 24. September). Umfragen Lage in Deutschland. *Tagesschau*.

Infratest dimap (2018, August). *ARD-Deutschlandtrend. August 2018. Eine Studie zur politischen Stimmung im Auftrag der ARD-Tagesthemen und der Tageszeitung DIE WELT*.

Infratest dimap (2021a, 26. September). Wie die Wähler wanderten. *Tagesschau*.

infratest dimap (2021b, 26. September). Bundestagswahl 2021: Ansichten der AfD-Wählenden über eigene Partei. *Tagesschau*.

infratest dimap (2024, 9. Juni). Europawahl 2024: Wer wählte die AfD – und warum? *Tagesschau*.

IW – Institut der deutschen Wirtschaft (2024). Schuldenbremse 2.0: Konzepte fürs tragfähige Fiskalregeln. *IW-Policy Paper*, (4).

Jung, M. & Jung, L. (2022). Ökonomische Bestimmungsgründe der Bundestagswahl 2017. In H. U. Brinkmann & K.-H. Reuband (Hrsg.), *Rechtspopulismus in Deutschland. Wahlverhalten in Zeiten politischer Polarisierung*. Springer VS.

Köcher, R. (2021, 23. März). Verheerende Vertrauenskrise. Die Bürger haben den Eindruck von Staatsversagen bei der Bewältigung der Pandemie. *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, 70/24.

Kohlrausch, B. (2018). Abstiegsängste in Deutschland. Ausmaß und Ursachen in Zeiten des erstarkenden Rechtspopulismus. *Working Paper Forschungsförderung*, Nr. 58. Hans-Böckler-Stiftung.

Korte, K. R. (2019). Die Bundestagswahl 2017: Ein Plebiszit über die Flüchtlingspolitik. In K.-R. Korte & J. Schoofs (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2017. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*. Springer VS.

Krebs, T. (2024). Transformative Investitionen als Treiber eines neuen Wirtschaftsbooms? *Forum New Economy Working Papers*, 1/2024.

Lipset, S. M. (1962). *Soziologie der Demokratie.* Luchterhand. (Englische Originalfassung: Political Man. The Social Bases of Politics, London 1960).

Mueller, J. E. (1970). Presidential Popularity from Truman to Johnson. *The American Political Science Review*, *64*(1), 18–34.

Niedermayer, O. (2020). Die Entwicklung des Parteiensystems bis nach der Bundestagswahl 2017. In U. Jun & O. Niedermayer (Hrsg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2017*. Springer VS.

Niedermayer, O. (2023). Die Verfestigung des pluralistischen Parteiensystems. In U. Jun & O. Niedermayer (Hrsg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2021. Neueste Entwicklung des Parteiensystems in Deutschland*. Springer VS.

Pappi, F. U. & Kurella, A. S. (2024). Regierungszufriedenheit als Motiv der Wieder- und Wechselwahl. Die Bundestagswahlen von 2009 bis 2021 im Vergleich. In H. Schoen & B. Weßels (Hrsg.), *Wahlen und Wähler. Analysen zur Bundestagswahl 2021*. Springer VS.

Pickel, S. (2017). Nichts als Frust und Angst vor der Zukunft? Warum die AfD nicht nur in Sachsen-Anhalt so erfolgreich ist. In C. Bieber, A. Blätte, K.-R. Korte & N. Switek (Hrsg.). *Regieren in der Einwanderungsgesellschaft. Impulse zur Integrationsdebatte aus Sicht der Regierungsforschung* (Studien der NRW School of Governance). Springer VS.

Pickel, S. (2019). Die Wahl der AfD. Frustration, Deprivation, Angst oder Wertekonflikt? In K.-R. Korte & J. Schoofs (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2017*. Springer VS.

Rürup, R. & Heilmann, D. (2012). *Fette Jahre. Warum Deutschland eine glänzende Zukunft hat*. Hanser.

Rürup, R. (2024, 9. Februar). Wachsender Wohlstand hält unsere Gesellschaft zusammen. *Handelsblatt*.

Scheuch, E. K. & Klingemann, H. D. (1967). Theorie des Rechtsradikalismus in westlichen Industriegesellschaften. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*.

Spiegel (2016, 30. September). Innenminister de Maizière: 2015 kamen 890.000 Flüchtlinge nach Deutschland. *Spiegel*.

Steiner, N. D. (2024). Wählerwanderungen von und zu der AfD in der Covid-19-Pandemie. In H. Schoen & B. Weßels (Hrsg.), *Wahlen und Wähler*. Springer VS.

Süddeutsche Zeitung (2018, 30. August). Zukunftsangst: „Die Furcht vor dem sozialen Abstieg ist unabhängig vom sozialen Status“ (Interview mit dem Politikwissenschaftler Jérémie Gagné).

Zohlnhöfer, R. & Saalfeld, T. (2015). *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009-2013*.

Title: ***The Political Economy of the Party System***

Abstract: *In the first three post-war decades, the party system in the old Federal Republic was concentrated on the two major popular parties, the CDU/CSU and the SPD, and there was a great deal of satisfaction with democracy. In the following decades, the 2.5-party system became a six-party system. This article analyses the economic background of this development. It comes to the conclusion that high growth rates with noticeably rising real incomes led to the concentration, while low growth rates and stagnation or falling real incomes led to the fragmentation of the party system.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0162

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(9), 626-630

JEL: H1, O44, Q01

Rudi Kurz

Demokratie ohne Wachstum und Kultur des Wandels

Die Demokratie in Deutschland steht vor einer Bewährungsprobe. Kritik und Radikalisierung wachsen, Akzeptanz und Unterstützung schwinden. Das hat viele Ursachen – nicht zuletzt ökonomische. Die Wachstumsschwäche wird zu einem Problem der „Tragfähigkeit". Durch eine Überlastung von Wirtschaft und Gesellschaft sind Wirtschaftsordnung und Demokratie gefährdet. Auswege können nur gefunden werden, wenn in drei Bereichen deutliche Veränderungen vorgenommen werden: Bei der Diagnose müssen Worst-Case-Szenarien einbezogen werden. Die Analyse muss sich stärker auf Fragen der Verteilung und Gerechtigkeit konzentrieren. Der Suchhorizont für Lösungen muss in Richtung der soziokulturellen Potenziale erweitert werden, mit einer Verlagerung des Schwerpunkts von der technischen zur sozialen Innovation. Die Transformation zur nachhaltigen Entwicklung kann nur gelingen, wenn sie als kulturelle Transformation verstanden wird.

Die Demokratie in Deutschland ist herausgefordert wie selten zuvor in der Geschichte seit dem Niedergang der Weimarer Republik. Es muss mit einer anhaltenden Wachstumsschwäche gerechnet werden. Diese Diagnose ist weitgehend unstrittig. Die Therapie dagegen ist umstritten. Sie könnte schmerzhaft sein. Das hört der „sick man of Europe" (Economist, 2023) nicht gern – und Habeck, Lindner et al. kommunizieren es nicht gern.

An Handlungsempfehlungen für Wege aus der Wachstumsschwäche mangelt es nicht.[1] Praktische Erfolge sind bislang nicht zu verzeichnen. Das wird einerseits versagenden (Wirtschafts-)Politiker:innen angelastet, andererseits inzwischen aber auch in zunehmendem Maße als „Systemversagen" interpretiert und richtet sich gegen die marktwirtschaftliche Ordnung bzw. die Demokratie insgesamt.[2] Dabei ist die Auseinandersetzung nicht nur durch zunehmende „Gereiztheit" (Pörksen, 2018), sondern auch durch demokratiefeindliche Radikalisierung geprägt. Daher sind Wege aus der Wachstumsschwäche „systemrelevant".[3]

Das Wachstum der Einkommen und des Bruttoinlandsprodukts (BIP) war seit den Wirtschaftswunderjahren eine tragende Säule der gesellschaftlichen Stabilität und der Demokratie in Deutschland. Was aber, wenn diese Säule wegbricht? Könnte dann das ganze Gebäude ins Wanken geraten? Noch ist die Hoffnung groß, dass Deutschland bald die Rückkehr auf den Wachstumspfad gelingen wird. Was aber, wenn nicht? Das soll im Folgenden in drei Schritten diskutiert werden: Wie ist der tatsächliche Zustand der (bröckelnden) Säule „Wachstum"? Welche Wirkung hat ihre Schwäche auf die Stabilität des gesellschaftlichen Gebäudes? Welche Stützen könnten die Säule ersetzen oder zumindest entlasten?

1 Vgl. z. B. Grimm et al. (2024) basierend auf SVR (2023), Kurz (2022, 2023), Bofinger (2024), SPD-Parteivorstand (2024), Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024).

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Rudi Kurz lehrte Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Pforzheim und ist Sprecher des Arbeitskreises Wirtschaft und Finanzen im Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND).

2 In einer „Abstiegsgesellschaft" (Nachtwey, 2016) scheint die „Demokratiedämmerung" (Selk, 2023) nicht mehr ausgeschlossen.

3 Nicht nur in Deutschland, sondern auch im globalen Maßstab wird 2024 zu einem „big test for the health of the democratic systems: Polls in 70 countries with some 4 billion people" (Economist, 2024, S. 51).

Die Wachstumsschwäche wird breiter interpretiert und analysiert als in der vorherrschenden BIP-zentrierten Betrachtungsweise. Gefragt werden muss nach dem „Wohlstand für alle“ (Erhard, 1957) – und es müssen dabei die „neuen“ ökologischen Nebenbedingungen beachtet werden. Die Überschreitung der ökologischen Belastungsgrenzen wird sich in weniger Netto-Einkommen und weniger Konsum niederschlagen – so oder so: durch mehr Vorsorge-Investition zur Verhinderung von Schädigung oder aber bei Untätigkeit durch höhere Schadenskosten – wobei die Vermeidungskosten regelmäßig geringer sind als die Schadenskosten (vgl. z. B. Stern, 2006).

Wachstumsschwäche: bröckelnde Mauern?

Die Analyse der Bestimmungsfaktoren des Wirtschaftswachstums zeigt, dass eine einfache Erklärung und Ursachentherapie nicht möglich ist. Es bröckelt an allen Enden.[4] Alle Produktionsfaktoren, die das Potenzialwachstum bestimmen, weisen signifikante Schwächen auf (vgl. dazu Kurz, 2023; SVR, 2023; Grimm et al., 2024).

Das beginnt beim propduzierenden Kapital (Maschinen, Anlagen, Gebäude) – sowohl im Privatsektor als auch im Staatssektor (öffentliche Infrastruktur). In der ökologischen Transformation werden große Teile vorzeitig entwertet, vom Kohlekraftwerk über Gebäude bis hin zum Fuhrpark (stranded assets). Wenn das nicht durch massive Investitionen ausgeglichen wird, schrumpft der Kapitalstock. Von zentraler Bedeutung ist der Faktor Arbeit (Humankapital) in der volkswirtschaftlichen Produktionsfunktion. Unstrittig ist, dass das Arbeitskräftepotenzial schrumpft, altert, qualitativ abnimmt und eine Diskrepanz besteht, da die Qualität nicht zum Profil der Arbeitskräftenachfrage passt (Fachkräftemangel). Daher ist (Fachkräfte-)Zuwanderung ein Teil der Standardlösung (zumeist ohne Beachtung der Integrationskosten). Umso wichtiger ist der positive Wachstumsbeitrag durch Produktivitätszuwächse. Durch technischen Fortschritt (Prozessinnovationen) kann das Produktionspotenzial auch dann wachsen, wenn die Faktoreinsatzmengen stagnieren oder schrumpfen. Allerdings schwächeln auch die Produktivitätszuwächse und werden die Ursachen dafür intensiv diskutiert. Nachdem „die Digitalisierung“ wenig messbare Effekte hatte, richten sich nun die Hoffnungen auf einen Produktivitätsschub durch Künstliche Intelligenz (KI).

Weniger Beachtung findet und (statistisch) schwer zu fassen ist der Wachstumsbeitrag, den das Naturkapital, das Sozialkapital und die Institutionen leisten. Das Naturkapital konnte lange Zeit als gegeben und konstant vorausgesetzt werden, verlangt aber nach dem Überschreiten ökologischer Belastungsgrenzen permanent „Erhaltungsinvestitionen“ (Reparatur, Adaptation, internationale Kompensationszahlungen) – oder es nimmt ab. Das gilt für die Klimastabilität, für die Ökosystemleistungen, für die Stoffströme. Unbestritten ist auch die Bedeutung des Sozialkapitals, des sozialen Friedens, des Zusammenhalts, des staatsbürgerlichen Engagements. Bedroht ist dieser zentrale Baustein des Volksvermögens und der Wirtschaftsleistung sowohl durch die Flucht ins Private als auch durch zunehmende Konflikte und Radikalisierung, die rationale Lösungen im Diskurs erschweren. Schließlich sind Institutionen ein unstrittig bedeutsamer Teil des Volksvermögens. Wie wir die politische Willensbildung, unsere Rechtsordnung und die staatliche Verwaltung organisieren, ist ein wesentlicher Faktor für Produktion und Wohlbefinden. Beklagt werden (zunehmende) Ineffizienz, Bürokratisierung und interessenpolitische Vereinnahmung (capturing). Auch dieser Vermögenswert scheint daher im Verfall zu sein.

Als anekdotische Evidenz ist vieles von dem, was hier aufgeführt wurde, durchaus im öffentlichen Bewusstsein. In Summe schrumpfen Quantität und Qualität der Faktoren, die das Produktionspotenzial und zugleich das Volksvermögen bilden. Daher steht hinter der Wachstumsschwäche ein Schrumpfen des Volksvermögens. Wie jede schwäbische Hausfrau weiß, folgt dem Schwinden der Substanz das Schrumpfen der Erträge, d. h. des Einkommens. In Deutschland dominiert aber die Verweigerung der unvermeidbaren Schlussfolgerung: Wenn das Vermögen schrumpft, schrumpfen auch die Einkommen und damit die Konsummöglichkeiten. Solange nicht massiv (weit über die Abschreibungen hinaus) investiert wird, muss mit anhaltender Wachstumsschwäche gerechnet werden.

Inzwischen kommen auch die einschlägigen wissenschaftlichen Beratungsgremien in ihren Langfristanalysen zu dem Ergebnis, dass die jährliche BIP-Wachstumsrate in Deutschland deutlich unter 1 % liegen wird:[5] mittelfristig bis Ende der 2020er Jahre bei 0,4 % p. a., 0,5 % p. a. in den 2030er Jahren und dann bis 2070 eine leichte Zunahme auf 0,7 % p. a.[6] Die Wachstumsrate in den 2020er Jahren würde demnach nur noch ein Drittel der Wachstumsrate des vorigen Jahrzehnts betragen.

Auf der Grundlage dieser Analysen sind auch Worst-Case-Szenarien mit noch deutlich geringeren Wachstumsraten möglich. Anhaltende Stagnation (Null-Wachstum)

4 Schumpeter (1942) analysiert den Verfallsprozess des Kapitalismus unter den Kapitelüberschriften „Bröckelnde Mauern“, „Wachsende Feindseligkeit“ und „Zersetzung“.

5 In den 1970er Jahren lag die Wachstumsrate des Produktionspotenzials noch bei 3,3 % p. a. und in den 2010er Jahren bei 1,4 % p. a. (vgl. Grimm et al., 2024, S. 180).

6 Vgl. Grimm et al. (2024), SVR (2023), Werding et al. (2024), BMF (2024), Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024).

und Schrumpfung können nicht ausgeschlossen werden. Selbst wenn solche Szenarien keine hohe Wahrscheinlichkeit haben, müssen Wissenschaft und vorsorgende Politik sich damit auseinandersetzen und ist eine Politik der Wachstumsunabhängigkeit zu empfehlen. Die empirischen Befunde sind jedenfalls nicht geeignet, Zweifel am fortgesetzten Wachstum zu zerstreuen und Überlegungen zum „Postwachstum" als Pessimismus oder gar Defätismus abzutun.

Wirkung der Wachstumsschwäche auf die Gesellschaft

Wie würde sich ein deutlicher Bruch im Wachstumstrend auswirken? Die ökonomischen Folgen wären überschaubar. Der „Prozess der schöpferischen Zerstörung" (Schumpeter) würde weiter für Innovationsdynamik sorgen, per Saldo würde dabei allerdings die Freisetzung von Faktoren überwiegen. Die gesellschaftlichen Folgen könnten dagegen dramatisch sein, weil Wachstum wegfällt, welches sonst Verteilungskonflikte abmildert. Während die allgemeinen Erwartungen noch auf Zuwächse von Einkommen und Konsum ausgerichtet sind, werden sie mit einer Realität konfrontiert, die allgemeine Einschränkungen und Verzichtsleistungen erzwingt. Es entsteht eine Erwartungslücke, die sozialer Sprengstoff ist. Für die enttäuschten Erwartungen, die unerfüllten Träume und Hoffnungen werden dann Schuldige gesucht.

Wenn der (BIP-)Kuchen schrumpft, kommt es zur Verschärfung von Verteilungskonflikten auf allen Ebenen, im alltäglichen Leben, im Arbeitskampf, bei der Besteuerung, Subventionen, Bürokratie- und Regulierungslasten. Jede Zusatzlast (z. B. durch Aufrüstung) kann nur durch Eingriffe in Verteilungspositionen finanziert werden, die als Besitzstände verstanden und verteidigt werden. Damit in der nicht-wachsenden Wirtschaft eine gerechte Transformation gelingt, müsste zumindest der Schutz der vulnerablen Gruppen sichergestellt werden. Dazu müssten alle anderen Gruppen Besitzstände aufgeben, z. B. erzwungen durch selektive Steuererhöhungen (Spitzensteuersatz, Erbschaftssteuer) und durch Subventionskürzungen (Agrardiesel, Dienstwagenprivileg). Angesichts der Vielzahl der Besitzstandswahrer und der Veto-Spieler erscheint das kaum vorstellbar. Eher wird die Transformation ausgebremst und kommt zum Stillstand. Die Diskussion über den CO_2-Preis und das Klimageld ist dazu das einschlägige Praxisbeispiel.

Zum schrumpfenden Kuchen tritt nicht nur in Deutschland ein weiteres „systemrelevantes" Gerechtigkeitsproblem hinzu: Die nachlassende soziale Mobilität verbaut die Aufstiegsperspektive (sozialer Status, Einkommen) und stellt die Gerechtigkeit (Fairness) der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung infrage (Protzer und Summerville, 2022).

Es verbreitet sich eine Atmosphäre der „wachsenden Feindseligkeit" (Schumpeter, 1942, S. 231), die sich auch gegen das System selbst richtet. Nicht wenige stellen die freiheitlich-demokratische Grundordnung infrage, wenn sie ihre Besitzstände oder Lebensperspektive bedroht sehen. Mit der Verzweiflung und Wut wächst die Bereitschaft, falschen Propheten und Rattenfängern zu folgen, die aber nur eine weitere Verschlechterung der Lage bewirken. Zur Bedrohung der Standortqualität durch Rechtsextremismus und AfD-Erfolge gibt es zahlreiche Statements führender Unternehmensverteter:innen.

Es entsteht eine Abwärtsspirale in Richtung Selbstzerstörung, aus der es kein Entkommen mehr gibt. Wenn ein sozio-ökonomischer Kipppunkt überschritten ist und das Abgleiten in ein autoritäres Regime begonnen hat, nutzt diese Erkenntnis, nutzen späte Einsicht und Reue nichts mehr. So beschreibt Borchardt (1982) den Niedergang und die Zerstörung der Weimarer Demokratie.

Ein Vergleich mit dieser Zeit erscheint heute noch als Dramatisierung. Dennoch ist der Blick um ein Jahrhundert zurück in die 1920er Jahre fruchtbar. Jenseits der Erzählungen von den „Goldenen Zwanzigern" war das (auch) ein Jahrzehnt der Wachstumsschwäche. Hinzu kam dann 1929 eine Mega-Konjunkturkrise (Weltwirtschaftskrise), die die Weimarer Republik vollends zu Fall brachte. Wie sind wir heute darauf vorbereitet, falls zur Wachstumsschwäche noch eine Weltwirtschafts-/Finanzmarktkrise hinzutritt?

Die Demokratie in Deutschland ist in den Zangengriff von äußeren und inneren Feinden geraten. Die äußeren Feinde – Russland und China – bewirken einerseits ein Klima der Verunsicherung, weil permanent die weitere Eskalation droht. Sie bewirken andererseits den gleichzeitigen Verlust der Friedensdividende und vieler Globalisierungsvorteile, die sich in konkreten Kosten und höheren Staatsausgaben niederschlagen. Dadurch werden die Nettoeinkommen von der Wachstumsschwäche noch stärker betroffen als die Bruttoeinkommen.

Die systemzerstörende Dynamik ist erkennbar nicht nur in Deutschland, sondern in vielen Ländern, die bislang als stabile Demokratien galten. Die Parteien sind mit dieser Dynamik scheinbar überfordert und reagieren zumeist hilflos mit Stereotypen und inhaltsleeren (Grundsatz-)Programmen, die von beliebig austauschbaren Schlagworten wimmeln. Politik beschränkt sich auf Aktionismus und Mikromanagement, in dem sie sich vielfach verheddert (Industriestrompreis, Gebäudeenergiegesetz). Sie manövriert zwischen interessenpolitischen Stoppsignalen und (Lern-)Blockaden auf allen Seiten, unfähig zum großen Wurf, zum (ordnungspolitischen) Befreiungsschlag.

Stabilisierende Faktoren und gesellschaftliche Resilienz

Ohne einen Staat, der in der großen Transformation durch kluge Regelsetzung und Transformationsdesign Orientierung für alle gibt, stellt sich mit erhöhter Dringlichkeit die Frage, woher Entlastung kommen könnte. Welche Stützen könnten und müssten verstärkt werden, wenn nicht auf Wachstum, mehr Einkommen, mehr Konsum gesetzt werden kann – und wenn es der Staat nicht allein schaffen kann? Zwei Komponenten erscheinen unverzichtbar: Zunächst der unverstellte Blick auf die radikal veränderten globalen Bedingungen, die auch das reiche Deutschland nicht ohne spürbare Belastungen bewältigen kann. Die Dimensionen sind so gewaltig, dass jedes Versprechen einer schmerzfreien Therapie illusorisch ist. Wirtschaftswunderglaube und „Wumms"-Vorstellungen müssen ebenso abgelegt werden wie unerfüllbare Versprechen aus grünem Wachstum. Gefordert wäre da vor allem die Aufklärungsfunktion der Wirtschaftswissenschaft, die bislang zu sehr dem Wachstumsparadigma folgt.

Notwendig ist zum zweiten das Nachdenken über Wohlstand jenseits des Wirtschaftswachstums, das auch im Bundeswirtschaftsministerium (BMWK, 2024a) und bei der OECD (2020) eingesetzt hat. In reichen Ländern wie Deutschland sollte Wohlstand ohne Wachstum möglich sein. Dazu muss die sozio-kulturelle Engführung aufgebrochen werden. Persuit of Happiness, die Suchen nach Zufriedenheit und Lebenssinn ist aus naheliegenden Kommerzgründen auf die Warenwelt gelenkt worden – und damit verbunden auf die Disziplinierung in der Arbeitswelt, um das Einkommen zu erzielen, das den Zutritt zur Warenwelt verschafft. Das ist Teil des gesellschaftsstabilisierenden und -befriedenden Wohlstandsrezepts. Dieses tradierte Muster (Hamsterrad, Tretmühle) muss die Entwicklung der Menschheit nicht für alle Zeit prägen. Das hat schon Keynes (1930) den Enkelkindern in Aussicht gestellt: den Übergang zu einer 15-Stunden-Woche innerhalb eines Jahrhunderts. Darin liegt heute eine Chance der Transformation, die freilich auch eine Zumutung ist, weil hier die Eigenverantwortung gefragt ist, welche nicht an Tech-Unternehmen und den Staat delegiert werden kann.[7]

Die Zäsur, durch die wir in Deutschland jetzt gehen und die global alle Staaten erfasst hat, was jeweils spezifische Antworten erfordert, ist nicht bloß ökonomischer Strukturwandel. Die Zäsur geht wesentlich tiefer. Gefordert ist und letztlich erzwungen werden wird ein umfassender kultureller Wandel. Der umfasst einerseits unsere Konsumgewohnheiten, die „imperiale Lebensweise" (Brand und Wissen, 2017), die Ressourcen und Menschen im globalen Maßstab ausbeutet und die wir noch als selbstverständlich erachten. Damit verbunden ist auch eine Veränderung von Art und Umfang der Erwerbstätigkeit. Statt um Einkommens- und Konsumsteigerung wird es um Suffzienz und Sinnstiftung gehen. Wenn die Erwerbsarbeit auf eine 4-Tage-Woche reduziert wird, entsteht Freiraum für sinnstiftendes Tätigsein – bei geringerem Einkommen und geringeren Konsumausgaben.[8]

Alles, was Menschen helfen kann, die Komfortzone zu verlassen, das „Weniger" anzunehmen und nachhaltige Lebensstile zu entwickeln, muss gestärkt werden (Suffizienzpolitik, Schneidewind & Zahrnt, 2013). Der Wandel zu Nachhaltigkeit wird nicht allein durch rationale Argumente (Information, Wissen) und ökonomische Anreize vorankommen. Noch immer unterschätzt wird die Bedeutung von sozio-kulturellen Faktoren, von Werten, Gewohnheiten und Emotionen, von Aufmerksamkeit, Anerkennung und Beteiligung. Darin liegt die große Aufgabe und Verantwortung aller Akteure und Institutionen, vor allem im Bildungsbereich und im Kultursektor. Dort muss das Potenzial für den Perspektivwechsel angelegt und gehegt werden. Transformation und Nachhaltigkeit bedeutet kulturellen Wandel (Schneidewind, 2018).

Alle Akteure im Kulturbereich haben eine wichtige gesellschaftliche Funktion. Sie können aktiv zum Wandel beitragen, indem sie Angebote machen, die helfen, Literatur, Musik und bildende Kunst als Quellen des Wohlstands und des Glücks zu erschließen. Kultur ist „systemrelevant" und Teil der Investitionen in die Zukunft. Kultur kann von einem Luxus zu einem zentralen gesellschaftlichen Stabilisator, Impuls- und Perspektivgeber werden. Sie kann auch Resilienz stärken und tröstend wirken, wenn Katastrophen sich unaufhaltsam entfalten. Wenn es daher um neue Prioritäten in den öffentlichen Haushalten geht, um das Zuschneiden auf die Transformationsaufgabe, besteht im Kultursektor Investitionsbedarf – und manche Milliardensubvention für eine Chip- oder eine Batteriefabrik muss dahinter zurückstehen.

Der Kultursektor selbst ist gefordert, sein Wirken stärker im Kontext des gesellschaftlichen Wandels zu reflektieren und Wege zu suchen, die aus dem vorherrschenden Nischendasein herausführen. So müssten z. B. herkömmliche Konzertformate auf den Prüfstand, eventuell kürzere Abende mit weniger Stücken und mit Moderation angeboten wer-

7 Das aktuelle Praxisbeispiel dazu liefert die Carbon Management Strategie des BMWK, die Bürger:innen und Unternehmen von Energieeinsparungen verschonen will, indem auf CCS als „Techno-Fix" gesetzt wird: CO_2-Abscheidung und Deponierung unter der Nordsee (vgl. BMWK, 2024b).

8 Zum Narrativ der „frugality" vgl. z. B. Shiller (2019, S. 136) und das Diskussionspapier des Sachverständigenrats für Umweltfragen SRU (2024) zu „Suffizienz als Strategie des Genug".

den. Nicht zu übersehen ist, dass alle Bereiche von Kunst und Kultur auf zunehmend widrige Umstände treffen, weil sich einerseits der Wettbewerb um die Aufmerksamkeit durch immer neue Medienangebote verschärft und weil andererseits Kulturschaffende und ihre Institutionen selbst ins Fadenkreuz der Radikalisierung geraten.

Fazit

Die Polykrisen haben das Potenzial auch reiche Länder wie Deutschland zu überfordern und in ihren Grundfesten zu erschüttern. Während die Gefahr wächst, ist nicht erkennbar, dass das Rettende Schritt hält. Wege aus der Gefahr und aus der „gelähmten Gesellschaft" (Eppler, 1981, S. 99) können nur gefunden und beschritten werden, wenn die einseitige Fixierung auf technologische Lösungen überwunden wird. Technologie und Effizienzsteigerung können als Teil der Transformation Anpassungszeit verschaffen. Letztlich geht es aber unvermeidbar um gesellschaftliche und kulturelle Innovation, um ein neues Wohlstandsmodell. Inspiration und Hilfe kann dabei aus Quellen kommen, die ein bislang zu wenig genutztes Potenzial bergen: Bilder, Narrative, Musik. Sie können geteilt werden, können Menschen verbinden und befriedend wirken. Dem Schöpfen aus dem kulturellen Reichtum jenseits der materiellen Konsumwelt sind keine Grenzen gesetzt.

Literatur

BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2024). *Tragfähigkeitsbericht. Sechster Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024a). *Jahreswirtschaftsbericht 2024: Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig stärken*.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024b, 26. Februar). *Eckpunkte der Bundesregierung für eine Carbon Management-Strategie.*

Bofinger, P. (2024). Kranker Mann und dummer Mann. Wie die Ampelkoalition uns in die Krise spart. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, *69*(3), 87-93.

Borchardt, K. (1982). Wirtschaftliche Ursachen des Scheiterns der Weimarer Republik. In K. Borchardt (Hrsg.), *Wachstum, Krisen, Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik*. 183-205. Vandenhoeck & Ruprecht.

Brand, U. & Wissen, M. (2017). *Imperiale Lebensweise. Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus*. oekom.

Economist. (2023, 17. August). Is Germany once again the sick man of Europe? *The Economist*.

Economist. (2024, 11. Februar). 2024 is a giant test of nerves for democracy. *The Economist*.

Eppler, E. (1981). *Wege aus der Gefahr*. Rowohlt.

Erhard, L. (1957). *Wohlstand für alle*. ECON.

Grimm, V., T. Kroeger & Ochsner, C. (2024). Wege aus der Wachstumsschwäche. *Wirtschaftsdienst*, *104*(3), 180-186.

Keynes, J. M. (1930, 1963). Economic Possibilities for Our Grandchildren. In *Essays in Persuasion.* 358-373. W. W. Norton.

Kurz, R. (2022, 25. Mai). Lindner-Papier: Mit Angebotspolitik zurück in die Zukunft? *Makronom*.

Kurz, R. (2023). Wachstumsunabhängigkeit: Transformation und Wohlstand erneuern – ohne Wachstum. *Wirtschaftsdienst*, *103*(7), 445-449.

Nachtwey, O. (2016). *Die Abstiegsgesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne*. Suhrkamp.

OECD. (2020). *Beyond Growth. Towards a New Economic Approach*.

Pörksen, B. (2018). *Die große Gereiztheit: Wege aus der kollektiven Erregung*. Carl Hanser.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose. (2024). *Deutsche Wirtschaft kränkelt – Reform der Schuldenbremse kein Allheilmittel.*

Protzer, E. & Summerville, P. (2022). *Reclaiming Populism: How Economic Fairness Can Win Back Disenchanted Voters*. Polity Books.

Schneidewind, U. (2018). *Die Große Transformation. Eine Einführung in die Kunst gesellschaftlichen Wandels*. Fischer.

Schneidewind, U. & Zahrnt, A. (2013). *Damit gutes Leben einfacher wird. Perspektiven einer Suffizienzpolitik*. oekom.

Schumpeter, J. A. (1975). *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. (S. Preiswerk, Übers.; 4. Aufl.). Francke.

Selk, V. (2023). *Demokratiedämmerung. Eine Kritik der Demokratietheorie.* Suhrkamp.

Shiller, R. J. (2019). *Narrative Economics: How Stories Go Viral and Drive Major Economic Events*. Princeton University Press.

SPD-Parteivorstand. (2024, 16. März). *Eine starke Wirtschaft für alle. Eckpunkte einer sozialdemokratischen Angebotspolitik*.

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen. (2024). *Suffizienz als „Strategie des Genug": Eine Einladung zur Diskussion*.

Stern, N. (2006). *The Economics of Climate Change. The Stern Review*. Grantham Institute.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2023). *Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren* [Jahresgutachten 2023/24].

Werding, M., B. Läpple & Schirner, S. (2024). *Modellrechnungen für den Sechsten Tragfähigkeitsbericht des BMF*. FiFo-Institut.

Title: ***Democracy Without Growth and Culture of Transformation***

Abstract: *Democracy in Germany is being challenged like never before in history. Criticism and radicalisation are growing, while acceptance and support are dwindling. There are many reasons for this – not least economic ones. "Growth weakness" is turning into a problem of fiscal sustainability. Economic and political systems are endangered by overburdening. Ways out of this danger can only be found if significant changes can be made in three areas: worst-case scenarios must be included; analysis must go beyond traditional supply-side policies and focus more on questions of distribution and justice; the search horizon for solutions must be expanded in the direction of socio-cultural potentials, with a shift in focus from technical to social innovation. The transformation to sustainable development must be understood as a cultural transformation; this is the only way it will succeed.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0163

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(9), 631-635
JEL: F22, K37, O15

Herbert Brücker, Yuliya Kosyakova, Enzo Weber

Steuerrabatt für neu Zugewanderte: Was ist zu erwarten, worauf kommt es an?

Die Bundesregierung verfolgt in der Wachstumsinitiative das Ziel, die Einwanderung in den Arbeitsmarkt zu stärken. In den ersten drei Jahren sollen 30 %, 20 % und 10 % des Bruttoeinkommens neu zugezogener Fachkräfte steuerfrei gestellt werden. Der Adressatenkreis ist noch nicht exakt definiert, vermutlich handelt es sich um Arbeitskräfte mit Berufs- und Hochschulabschlüssen, die die Regelungen des Aufenthaltsgesetzes für die Einwanderung von Fachkräften nutzen, einschließlich der Blauen Karte EU und die Regelungen für IT-Fachkräfte. Unter bestimmen Bedingungen können Steuerrabatte zusätzliche Migration auslösen. Es gibt aber auch nachteilige Mitnahme- und Verteilungswirkungen. Einen internationalen Unterbietungswettbewerb gilt es zu vermeiden.

Rund die Hälfte der Mitgliedstaaten der EU[1] sowie einige andere OECD-Länder[2] als auch viele Schweizer Kantone bieten gezielte Steuererleichterungen an, um hochqualifizierte oder vermögende ausländische Migrant:innen anzuziehen oder im Ausland lebende Staatsangehörige zur Rückkehr zu motivieren (OECD, 2024a). Diese Programme konzentrieren sich meist auf Neuankömmlinge, wobei Länder wie Österreich, Belgien, Frankreich, Israel, Italien, Polen und das Vereinigte Königreich auch Rückkehrer:innen einschließen. Diese Rückkehrer:innen dürfen in der Regel während eines festgelegten Mindestzeitraums – oft zwischen drei und zehn Jahren – steuerlich nicht im Land ansässig gewesen sein, um in den Genuss der Steuererleichterungen zu kommen.

Die Systeme der Steuerrabatte wenden sich häufig nur an Gruppen mit einem sehr hohen Einkommen (z. B. über 100.000 Euro in Dänemark), kleine Gruppen mit besonderen Qualifikationen, wie Wissenschaftler:innen, Spitzenkräfte in Forschung und Entwicklung, Spitzensportler:innen und Kulturschaffende oder an Hochqualifizierte (z. B. Personen, die die Kriterien der Blauen Karte EU erfüllen). In wieder anderen Fällen werden breitere Gruppen von Fachkräften angesprochen.

Die Systeme der Steuervergünstigungen sind sehr unterschiedlich – sie reichen von reduzierten Steuersätzen über Steuerabzüge für einwanderungsbezogene Ausgaben bis hin zu vollständigen Steuerbefreiungen (siehe für einen Überblick OECD, 2024a). Unter den europäischen

Prof. Dr. Herbert Brücker ist Leiter des Forschungsbereichs Migration, Integration und internationale Arbeitsmarktforschung am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Prof. Dr. Yuliya Kosyakova ist Leiterin des Forschungsbereichs Migration, Integration und internationale Arbeitsmarktforschung am IAB und Professorin für Migrationsforschung an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.

Prof. Dr. Enzo Weber ist Leiter des Forschungsbereichs Prognosen und gesamtwirtschaftliche Analysen am IAB und Inhaber des Lehrstuhls für Empirische Wirtschaftsforschung an der Universität Regensburg.

1 Darunter Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden und Spanien.

2 Darunter Australien, Costa Rica, Island, Israel, Kanada (insbesondere die Provinz Québec), Neuseeland, Norwegen, Südkorea und das Vereinigte Königreich.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Ländern und größeren Mitgliedstaaten der OECD, mit denen Deutschland in einem besonderen Wettbewerb um Fachkräfte steht, fallen die Steuervergünstigungen ebenfalls sehr unterschiedlich aus: So bietet Frankreich beispielsweise eine Steuerbefreiung in Form einer „Expatriat-Prämie“ an, die bis zu 30 % des zu versteuernden Einkommens beträgt.

In Finnland und Dänemark genießen neu zugezogene Ausländer:innen einen reduzierten Steuersatz von etwa 32 % im Vergleich zu den üblichen progressiven Sätzen, die bis zu 54 % erreichen können. In Norwegen und Portugal profitieren qualifizierte Migrant:innen von einem festen Einkommensteuersatz von 20 % bzw. 25 %. In Spanien gilt für entsandte Ausländer:innen ein Steuersatz von 24 % auf Einkommen bis zu 600.000 Euro, wobei dieser Satz ausschließlich auf Arbeitseinkommen anwendbar ist.

In der kanadischen Provinz Québec können befristet beschäftigte ausländische Arbeitskräfte, insbesondere Forscher:innen und Expert:innen, die bestimmte Bedingungen erfüllen, von einem abnehmenden Steuersatz profitieren: 100 % Steuerbefreiung in den ersten beiden Jahren, gefolgt von 75 % im dritten, 50 % im vierten und 25 % im fünften Jahr. In Südkorea können hochqualifizierte ausländische Techniker:innen und Ingenieur:innen einen reduzierten Satz von 19 % und eine 50 %ige Befreiung von der Einkommensteuer erhalten. Demgegenüber beschränken sich die Steuerbefreiungen im Vereinigten Königreich und Irland für nichtansässige Personen auf Einkünfte, die im Ausland erzielt und dort belassen wurden (OECD 2024a).

Die Vergünstigungen sind zumeist zeitlich befristet und enden nach einer festgelegten Anzahl von Jahren (OECD, 2024a). Die Laufzeit variiert stark zwischen den Ländern, sie beträgt im Regelfall fünf bis acht Jahre. Zudem sehen manche Programme eine Mindestaufenthaltsdauer vor. So fordern Italien und Griechenland eine Mindestaufenthaltsdauer von zwei bis vier Jahren, um die Steuervorteile zu nutzen, wobei Italien ab 2024 eine vierjährige Bindung vorsieht. Bei vorzeitigem Verlassen des Landes können Steuervorteile zurückgefordert werden. In Israel ist die Steuervergünstigung für ausländische Expert:innen auf fünf Jahre begrenzt, danach ist keine Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung möglich.

Der geplante Steuerrabatt in Deutschland bewegt sich somit am unteren Ende des Umfangs der Steuererleichterungen wie auch der üblichen Laufzeit derartiger Programme. Allerdings werden voraussichtlich nicht nur Hochqualifizierte und Spitzenverdienende, sondern breitere Gruppen an Fachkräften als in den meisten anderen Ländern angesprochen.

Die Steuervergünstigungen für ausländische Arbeitskräfte sind nicht unumstritten. So haben Steuervergünstigungen gegenüber der einheimischen Bevölkerung in einigen Ländern Unmut wegen der Ungleichbehandlung und Ängsten vor einer Verschärfung des Wohnungsmangels ausgelöst, in Portugal wurde die Regelung deshalb 2023 ausgesetzt (Le Monde, 2023). In anderen Ländern wie Italien wurde der Rabatt reduziert (KPMG, 2024).

Migrationswirkungen

Über die Migrationswirkungen dieser Steuervergünstigungen liegt bisher erst unvollkommenes Wissen vor. Empirische Forschung, wie sie etwa von Muñoz (2020) vorgenommen wurde, zeigt, dass die Standortwahl der obersten 10 % der Einkommensbezieher:innen maßgeblich von den Spitzensteuersätzen abhängt (wobei der Einfluss steuerlicher Anreize auf die Standortwahl nach Berufszweig erheblich variiert). Umgekehrt zeigt die Literaturübersicht von Kleven et al. (2020), dass es keinen systematischen Zusammenhang zwischen der Höhe der Grenzsteuersätze (unter Berücksichtigung von Steuerrabatten) und dem Ausländeranteil unter den Top-5-Prozent der Verdienenden gibt. Allerdings weisen Studien mit einem experimentellen Design darauf hin, dass Steuerrabatte innerhalb von Ländern auf regionaler Ebene die Ansiedlungsentscheidungen von Spitzenverdienenden beeinflussen können (z. B. zwischen Kantonen in der Schweiz; Liebig et al., 2007; Martinez, 2017).

Für Dänemark zeigt eine Untersuchung mit einem quasiexperimentellen Design, dass die Einführung eines erheblichen Steuerrabatts die Zuzüge von Spitzenverdienenden spürbar beeinflusst hat (Kleven et al., 2014). Eine ähnliche Elastizität zwischen den Zuzügen von Spitzenverdienenden und Steueranreizen findet eine Studie von Timm et al. (2022) für die Niederlande. In absoluten Größen ergab sich hier jedoch nur ein Anstieg um gut 1.000 Personen pro Jahr. Geringere oder keine Wirkungen wurden in Bezug auf Steueranreize für die Rückkehrmigration festgestellt. Eine Ausnahme ist die Studie von Basseto und Ippedico (2023), die statistisch signifikante Wirkungen eines Steueranreizprogramms ermittelt, das auf die Rückkehr von italienischen Arbeitskräften aus dem Ausland zielt. Dieses Programm enthält allerdings sehr hohe Steueranreize.

Insgesamt ist die empirische Evidenz über die Migrationswirkungen derartiger Programme noch recht gering und widersprüchlich, auch im Vergleich zu anderen Faktoren, wie Einkommen, Arbeitsmarktlage und Lebensqualität. Dies ist auch auf die eingeschränkte Verfügbarkeit von international vergleichbaren Daten über den genauen Umfang der Steuererleichterungen und Steuerbelastungen

nach Einkommensgruppen zurückzuführen. Dies ist problematisch, weil für eine Evaluation der fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen dieser teilweise schon Jahrzehnte andauernden und finanziell oft kostspieligen Programme eine belastbare Evidenz über die Migrationseffekte unabdingbar ist.

Grundsätzlich ist theoretisch zu erwarten, dass die Elastizität zwischen den Steueranreizen und der Migration (i) desto geringer ausfällt, je größer ein Land ist, und (ii) mit der Höhe des Einkommens der Migrant:innen steigt, also z. B. bei Spitzenverdienenden aus Sport, Kultur und dem Topmanagement sehr viel höher ausfällt als bei anderen Arbeitskräften mit akademischen oder mittleren beruflichen Abschlüssen (Kleven et al., 2020). Diese theoretischen Hypothesen werden durch die vorliegende, wenn auch unvollkommene, empirische Evidenz betätigt.

Insofern dürfte das geplante deutsche Programm aus mehreren Gründen vergleichsweise begrenzte Migrationswirkungen haben: *Erstens* sind aufgrund der Größe Deutschlands geringere Wirkungen im Vergleich zu kleinen Ländern wie Dänemark zu erwarten, selbst wenn die Steuerrabatte hier genauso hoch wären. *Zweitens* sind die monetären Anreize in Bezug auf Umfang und Dauer der Rabatte geringer als bei vergleichbaren Programmen in anderen Ländern. *Drittens* richtet sich das Programm nicht spezifisch an Spitzenverdienende, bei denen größere Wirkungen zu erwarten wären. *Viertens* dürfte die kurze Laufzeit des Programms die Nachhaltigkeit der Migrationsentscheidungen beeinträchtigen, d. h. es besteht das Risiko, dass hochmobile Arbeitskräfte das Land nach dem Auslaufen der Vergünstigungen auch schnell wieder verlassen. So finden Giarola et al. (2023), dass eine Verkürzung steuerlicher Begünstigung für Zugewanderte in den Niederlanden zu einer substanziellen Abwanderung von Personen mit hohen Einkommen und hoher Mobilitätsneigung geführt hat. Je geringer aber Umfang und Dauer der zusätzlichen Migration, die durch das Programm ausgelöst wird, desto höher fallen aufgrund von Mitnahmeeffekten die Kosten des Programms ins Gewicht.

Allokationswirkungen und Steuersenkungswettlauf

Grundsätzlich sollte das Steuer-Transfer-System so ausgestaltet sein, dass Arbeit – wie auch andere Produktionsfaktoren – dorthin wandert, wo sie am produktivsten eingesetzt werden kann. Zwar wirkt das Steuer- und Transfersystem per se verzerrend, aber dies ist zur Finanzierung der Staatstätigkeit in bestimmtem Umfang unvermeidlich. Steuerrabatte wären nur dann effizienzsteigernd, wenn sie bestehende Verzerrungen des Steuer-Transfer-Systems verringern. Deutschland liegt bei der Einkommensbesteuerung unter den Hocheinkommensländern eher im Mittelfeld (OECD, 2024b; Kleven et al., 2020).[3] Durch besondere Rabatte müssten also keine ungewöhnlichen Verzerrungen des Steuer-Transfer-Systems ausgeglichen werden.

Ein internationaler Wettlauf der Senkung der Besteuerung mobiler Faktoren (hochqualifizierte Arbeitskräfte, Kapital) hätte negative Wirkungen. Selbst wenn kurzfristig durch den Zuzug mobiler Faktoren aus nationaler Perspektive ein Vorteil erreicht werden könnte, führt ein Steuersenkungswettlauf langfristig zu einer unterdurchschnittlichen Besteuerung mobiler und folglich zu einer höheren Besteuerung immobiler Faktoren oder einer Senkung der Steuereinnahmen. Gerade als großes Land könnte Deutschland darauf hinwirken, einen solchen Unterbietungswettbewerb bei der Besteuerung mobiler Faktoren zu vermeiden. Sinnvoll wäre ein koordiniertes Vorgehen der EU und anderer OECD-Staaten wie den USA, Kanada und Australien, um einen solchen Steuersenkungswettlauf zu verhindern. Derartige Abkommen und Absprachen gibt es in Teilen bereits bei der Kapitalbesteuerung.

Mitnahmeeffekte

Die Steuervergünstigungen werden nicht nur für Personen gewährt werden müssen, die durch die Anreize zusätzlich ins Land kommen, sondern für alle Personen, die nach den entsprechenden Regelungen des Aufenthaltsgesetzes nach Deutschland einwandern. Auch wenn die fiskalische Bilanz der Personen, die über die Regelungen der Erwerbsmigration aus Drittstaaten nach Deutschland einwandern, mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit positiv ist, geht aufgrund der Mitnahmeeffekte ein Teil der potenziellen Gewinne verloren. Der kurzfristige fiskalische Effekt hängt folglich davon ab, ob die zusätzlich erzielten Nettoeinnahmen durch die zusätzliche Migration höher sind als die Kosten für die Steuerrabatte der insgesamt eingewanderten Personen. Ob dieser Effekt kurzfristig positiv oder negativ ist, ist eine empirisch zu untersuchende Frage. Längerfristig dürften die fiskalischen Effekte für alle negativ ausfallen, wenn die größeren konkurrierenden Zielländer Steuerrabatte einführen. In diesem Falle könnte aber ein einseitiger Verzicht auf derartige Maßnahmen die Position im Wettbewerb um Zuwanderung schwächen.

3 Die Einkommensteuerbelastung liegt in Deutschland mit 14,1 % der Arbeitskosten nur geringfügig über dem OECD-Durchschnitt (13,3 %). Die Gesamtbelastung aus Steuern und Sozialabgaben liegt mit 47,9 % dagegen deutlich über dem OECD-Durchschnitt (34,8 %). Allerdings beziehen sich die Steuerrabatte nicht auf die Abgabenzahlungen und stehen den Abgaben auch Leistungen der Sozialversicherungen gegenüber.

Verteilungs- und Akzeptanzeffekte

Mit den Steuervergünstigungen ist eine – quantitativ vermutlich allerdings recht geringe – Begünstigung von mobilen gegenüber immobilen Produktionsfaktoren bzw. in diesem Fall Arbeitskräften verbunden. Diese Ungleichbehandlung kann über die reinen Verteilungseffekte hinaus zu einem Verlust an Akzeptanz für die Arbeitsmigration und politische Programme führen. Derartige Entwicklungen sind nicht in allen Ländern, die solche Vergünstigungen haben, zu beobachten, aber in einigen, wie z. B. Portugal, wo dieses Thema eine zentrale Rolle bei den zurückliegenden Wahlen gespielt hat. Theoretisch könnten zwar auch die nicht Begünstigten von positiven fiskalischen Nettoeffekten profitieren. Es ist aber offen, ob diese eintreten werden und, falls sie eintreten, sich als nachhaltig erweisen. Auch erweisen sich derartige Effekte in der Kommunikation oft als abstrakt und schwerer greifbar als direkte Ungleichbehandlungen. Verletzt wird jedenfalls das Prinzip der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungskraft. Dem könnte man entgegenhalten, dass Zuwandernde in der Anfangsphase ungleich höhere Aufwände zu schultern haben.

Schlussfolgerungen

Steuerrabatte können Auswirkungen auf die Migration insbesondere von Hochverdienenden haben, auch wenn die empirische Evidenz zum Umfang dieser Wirkungen nicht ohne Widersprüche und noch nicht umfassend aussagekräftig ist. Im Falle des deutschen Programms dürften die Migrationswirkungen vergleichsweise begrenzt bleiben. Zum einen, weil in Deutschland als großem Zielland der Migration die Anreize geringer als in kleinen Ländern wirken. Zum anderen, weil die Höhe der Anreize und ihre Dauer im internationalen Vergleich gering sind. Auch ist es wahrscheinlich, dass die Anreize wegen der kurzen Dauer wenig nachhaltig auf hochmobile Arbeitskräfte wirken.

Wenn solche Programme eingeführt werden, sollten sie durch Kampagnen international bekannt gemacht werden, um möglichst hohe Verhaltenseffekte im Vergleich zu Mitnahmeeffekten zu erzielen. Auch sollte die Nachhaltigkeit durch eine ausgeprägte Willkommenskultur gestärkt werden – zumal gerade diejenigen, die auf Steueranreize reagieren, eine hohe Mobilität aufweisen. Genauso muss es gelingen, die Rabatte im Hinblick auf die Akzeptanz der Migration unter dem Gerechtigkeitsaspekt gut zu erklären. Dies könnte in Bezug auf die erheblichen Extrabelastungen geschehen, die Migration mit sich bringt.

Aber selbst, wenn die Einwanderung von Fach- und anderen Arbeitskräften durch das geplante Programm nachhaltig steigt, bedeutet das noch nicht, dass die fiskalischen Effekte positiv sind. Aufgrund von Mitnahmeeffekten der Personen, die auch sonst nach Deutschland gekommen wären, können sie auch negativ ausfallen. Aus einer globalen Perspektive sind mit Steuerrabatten für mobile Faktoren auch Effizienzverluste verbunden, wenn sie die Anreize der Migration verzerren. Ähnlich wie bei der Besteuerung von Kapital gilt es, einen Unterbietungswettbewerb bei der Besteuerung mobiler Faktoren durch Steuerrabatte und andere Subventionen zu verhindern. Schließlich sprechen auch Gerechtigkeits- und Verteilungsargumente dafür, einen Steuersenkungswettlauf für hochmobile, besserverdienende Gruppen zu vermeiden.

Demgegenüber führt ein Abbau von rechtlichen, institutionellen, administrativen und praktischen Mobilitätsbarrieren zu einem nachhaltigen Anstieg der Migration und zu einem klaren Effizienzgewinn. Zum Abbau dieser Barrieren gehört

- die Vereinfachung des Zuwanderungs- und Aufenthaltsrechts,
- der Verzicht auf oder die Erleichterung der Anerkennung beruflicher Abschlüsse, damit verbunden eine proaktive Qualifizierungspolitik,
- die Erleichterung der Arbeitssuche und gezielte Arbeitsvermittlung,
- Sprachförderung im In- und Ausland,
- die Reduzierung bürokratischer Hürden und Digitalisierung in den Auslandsvertretungen, bei der Visavergabe, den Ausländerbehörden usw.

Zudem kommt es auf Verfügbarkeit etwa beim Wohnraum und der Kinderbetreuung an. Es ist davon auszugehen, dass hier größere und nachhaltigere Effekte erzielt werden können, die keine nachteiligen Allokations- und Verteilungswirkungen nach sich ziehen. Anstrengungen in diese Richtung, etwa aus dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz, die auch mit Maßnahmen aus der Wachstumsinitiative verstärkt werden sollen, sind zu begrüßen.

Schließlich wäre es sinnvoll, die Initiative zu ergreifen, um mittelfristig zu einer internationalen Koordinierung in Bezug auf Migrationssubventionen zu kommen. Der Einstieg in eine internationale Koordination wäre auch vor dem Hintergrund anzuraten, dass der demografische Wandel in vielen OECD-Staaten die Bedeutung von Erwerbsmigration noch steigern wird.

In der Wachstumsinitiative ist festgelegt, dass die Steuerrabatte nach fünf Jahren evaluiert werden. Dies sollte

im Hinblick auf die Wirkungen des Programms auf Migration, die öffentlichen Haushalte und die Gesamtwirtschaft erfolgen und ist notwendig, da derartige Maßnahmen für Deutschland noch nicht erforscht sind und auch international, wie oben erläutert, erhebliche Unsicherheiten über die Wirkungen derartiger Rabatte bestehen. Hierbei sollte im Hinblick auf bestehende Forschungslücken vor allem auf die Wirkung über die Einkommensstruktur hinweg geachtet werden. Auch wäre der Zeitraum von fünf Jahren bereits lang genug, um erste Entwicklungen zum mittelfristigen Verbleib in Deutschland zu untersuchen.

Literatur

Bassetto, J. & Ippedico, G. (2023, 28. November). Easy come, easy go: Return migration increases with tax incentives in the home country. *IAB-Forum*.

Giarola, J. V. C., Olivier, M., Cörvers, F. & Schmeets, H. (2023). Tax-Induced Emigration: Who Flees High Taxes? Evidence from the Netherlands. *Tinbergen Institute Discussion Paper*, TI 2023-053/V.

Kleven, H. J., Landais, C., Saez, E. & Schultz, E. (2014). Migration and Wage Effects of Taxing Top Earners: Evidence from the Foreigners' Tax Scheme in Denmark. *Quarterly Journal of Economics, 129*(1), 333–378.

Kleven, H., Landais, C., Muñoz, M. & Stantcheva, S. (2020). Taxation and Migration: Evidence and Policy Implications. *Journal of Economic Perspectives*, *34*(2), 119–142.

KPMG. (2024, 11. Januar). Italy – Further Update on Changes to the Expatriate Regime. *GMS Flash Alert 2024-008*.

Le Monde. (2023, 3. Oktober). Portugal to end tax scheme for foreigners from 2024. *Le Monde*.

Liebig, T., Puhani, P. A. & Sousa-Poza, A. (2007). Taxation and Internal Migration – Evidence from the Swiss Census Using Community-Level Variation in Income Tax Rates. *Journal of Regional Science*, *47*(4), 807–836.

Martinez, I. (2017). Beggar-Thy-Neighbour Tax Cuts: Mobility after a Local Income and Wealth Tax Reform in Switzerland. *LISER Working Paper*, 2017-08.

Muñoz, M. (2020). Do European Top Earners React to Labour Taxation Through Migration? *PSE Working Paper,* 2021–35.

OECD. (2024a). Why do OECD countries offer tax relief programmes to attract foreign migrants and returning nationals? *Migration Policy Debates*, (35).

OECD. (2024b). *Taxing Wages. Tax and Gender Through the Lens of the Second Earner*.

Timm, L. M., Giuliodori, M. & Muller, P. (2022). Tax Incentives for High Skilled Migrants: Evidence from a Preferential Tax Scheme in the Netherlands. *IZA Discussion Papers*, 15582.

Title: ***What Is Important When Introducing Tax Rebates for New Immigrants***

Abstract: *The German Government's growth initiative aims to strengthen immigration into the labour market. In the first three years, 30 %, 20 % and 10 % of the gross income of newly arrived skilled workers will be tax-free. The target group has not yet been precisely defined, but it is likely to be workers with professional and university qualifications under the Residence Act. This Act focuses on the immigration of skilled workers, including the EU Blue Card and the regulations for IT specialists. Under certain conditions, tax rebates can trigger additional migration. However, there are also disadvantageous deadweight and distributional effects. The aim must be to avoid a race to the bottom between international tax rates.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0164

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(9), 636-643

JEL: D12, E21, G18

Andreas Krämer, Oliver Mietzsch

Zukunft Deutschlandticket: Verkehrswende, Finanzierung und wohlfahrtsökonomische Wirkung

Die Einführung des Deutschlandtickets wird von verschiedenen Seiten kritisiert. So wird angeführt, dass durch das Deutschlandticket die Komplexität für Unternehmen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zunehme, primär Gutverdienende begünstigt würden, Fehlanreize und Fehlsteuerungen verursacht würden und eine signifikante Verlagerung des Verkehrs nicht zu erwarten sei. Im Rahmen einer empirischen Untersuchung werden daher Fragen zur Nachfrageverlagerung, zu wohlfahrtsökonomischen Auswirkungen sowie zu Finanzierungsmöglichkeiten des Deutschlandtickets untersucht.

Die kontroversen Diskussionen zum Erfolg des Deutschlandtickets knüpfen mehr oder weniger lückenlos an die sehr unterschiedliche Bewertung des 9-Euro-Tickets an (Krämer & Korbutt, 2023). Bemängelt wird unter anderem, das Deutschlandticket (DT) erhöhe die betriebliche Komplexität im ÖPNV, komme primär Gutverdienenden zugute, verursache Fehlanreize und Fehlsteuerungen und führe nicht zu einer signifikanten Verkehrsverlagerung. So wendet Ingo Wortmann, Präsident des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), ein: „Was es noch nicht geleistet hat und vielleicht auch noch nicht leisten konnte, ist, wirklich einen Beitrag dazu zu leisten, mehr Menschen vom Auto auf den ÖPNV zu holen …“ (Kaiser & Thiele, 2024). Häufig wird dabei auf die bundesweite Studie des VDV Bezug genommen, die für das DT eine Verlagerung von 5 % der Fahrten mit dem DT vom Pkw ausweist (Mai bis Juli 2023) – auch zitiert durch den Wissenschaftlichen Dienst des Bundestags (2023). Selbst dieser Wert von 5 % wurde von Mobilitätsexperten vor Marktstart als maximal erwartbar, also überaus optimistisch, angesehen (DPA, 2023). Bedrohlich wird das Szenario dann, wenn das DT in den Kontext eines hochgradig induzierten Verkehrs und des Risikos von Überlastungen der bestehenden Kapazitäten gestellt wird – einhergehend mit entsprechend hohen volkswirtschaftlichen Kosten (Wallimann et al., 2024). Vor diesem Hintergrund werden in diesem Beitrag die folgenden Fragenkomplexe bearbeitet:

- Wie stark führt die Nutzung des DTs zu Nachfrageverlagerungen, also insbesondere zu einer Substitution des Autoverkehrs, und welchen Beitrag leistet das Angebot damit unter anderem zur Verkehrswende?
- Wie sind die wohlfahrtsökonomischen Wirkungen des DTs zu beurteilen? Welcher gesamtwirtschaftliche Betrag ergibt sich, wenn die Nutzenbeiträge und die direkt zuzurechnenden Kosten des Tickets in Beziehung zueinander gesetzt werden?
- Wie wird der ÖPNV seit Beginn der Coronapandemie finanziert und welcher Finanzierungsbedarf ergibt sich daraus vor dem Hintergrund des DTs?
- Welche Möglichkeiten für die Weiterentwicklung des DTs ergeben sich durch veränderte Ansätze der Finanzierung?

Die Beantwortung dieser Fragen erfolgt unter anderem auf der Basis einer empirischen Untersuchung, deren Ergebnisse mit anderen Datenquellen verzahnt sowie vali-

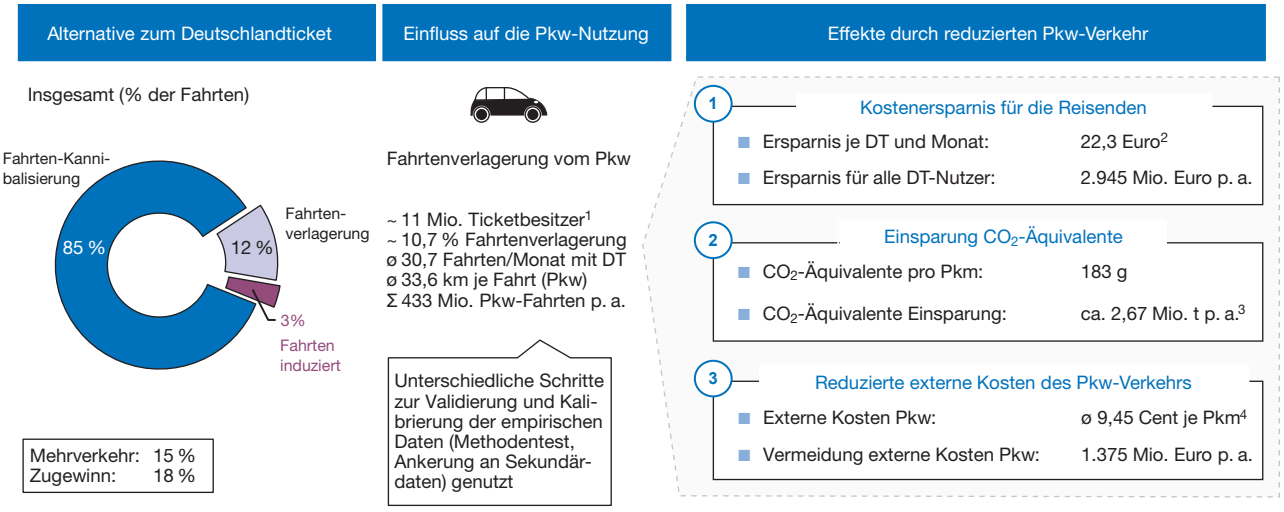
© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Andreas Krämer ist Vorstandsvorsitzender der exeo Strategic Consulting AG in Bonn und Direktor des VARI e.V. (Value Research Institute) in Iserlohn.

Dr. Oliver Mietzsch ist Geschäftsführer der WestfalenTarif GmbH sowie der OWL Verkehr GmbH in Bielefeld.

Abbildung 1
Nachfrageverlagerung beim Deutschlandticket und die Konsequenzen eines reduzierten Pkw-Verkehrs



DT = Deutschlandticket; [1] Bezogen auf Ihre letzte Nutzung des Deutschlandtickets: Was hätten Sie gemacht, wenn Sie das Deutschlandticket nicht besessen hätten? Validierung über Hintergrundinformationen; Gewichtung anhand der Nutzungstage je Monat. [2] Wahrgenommene Kosten der Pkw-Nutzung: 25 Euro Cent pro km. [3] 0,00022 t CO_2-Äquivalente je km Autofahrt (1,2 DT je Autofahrt). [4] Externe Kosten: Konservative Schätzung (unterer Wert im Wertebereich der Literaturanalyse).

Quelle: eigene Berechnungen.

diert werden, und weiterer verfügbarer Untersuchungsergebnisse.

Daten und Methodik

Im Folgenden werden Daten der Studie OpinionTRAIN, einer Kooperationsstudie der exeo Strategic Consulting AG und der Rogator AG, genutzt (Krämer, 2024). Es handelt sich dabei um eine repräsentativ angelegte Onlineerhebung, die bisher in mehreren Wellen durchgeführt wurde; die letzte fand im September/Oktober 2023 statt und hatte einen speziellen Fokus auf dem DT. Befragt wurden 2.484 Personen ab 18 Jahren in Deutschland (535 mit DT-Besitz; Nutzung eines Online-Access-Panels zur Rekrutierung der Probanden; 28.9. bis 3.10.2023; Dauer der Kernbefragung ca. 11,5 Minuten). Um die Repräsentativität der Daten sicherzustellen, wurden die Daten in einem mehrstufigen Prozess gewichtet. Zusätzlich wurden im Oktober 2023 im Rahmen einer experimentellen Studie spezielle Aspekte, wie Fragedesigns zur Fahrtenverlagerung bzw. die Messung der Zahlungsbereitschaft für das DT überprüft (exeo, 2023).

Substitution von Pkw-Fahrten durch das Deutschlandticket

Bei der Fahrtenverlagerung ist grundsätzlich zu unterscheiden, ob Fahrten mit dem DT ohnehin mit Bussen und Bahnen unternommen worden wären oder ob diese hinzugewonnen wurden. Dieser Zusatz- oder Mehrverkehr lässt sich wiederum auf induzierten Verkehr und Fahrtenverlagerungen aufteilen, wobei insbesondere die Verlagerung von Pkw-Fahrten positive Klimaeffekte verspricht. Laut eigener Studie handelt es sich bei 85 % aller Fahrten mit dem DT um bestehende Mobilität im Nahverkehr, 15 % der Fahrten sind Mehrverkehr, wobei das Verhältnis zwischen Fahrtenverlagerung und induziertem Verkehr etwa 4:1 ist (vgl. Abbildung 1). Substituiert werden demnach primär Autofahrten: Bei knapp 11 % der Fahrten mit dem DT handelt es sich um substituierte Pkw-Fahrten (ähnlich dazu Korbutt und Krämer (2024) oder die Ergebnisse zum Klimaticket Österreich (infas, 2023)).[1] Bei einem Bestand von 11 Mio. DTs werden ca. 433 Mio. Pkw-Kilometer ersetzt bzw. verlagert. Bei der Substitution von Pkw-Fahrten durch das DT sind drei Effekte von Bedeutung (vgl. Abbildung 1):

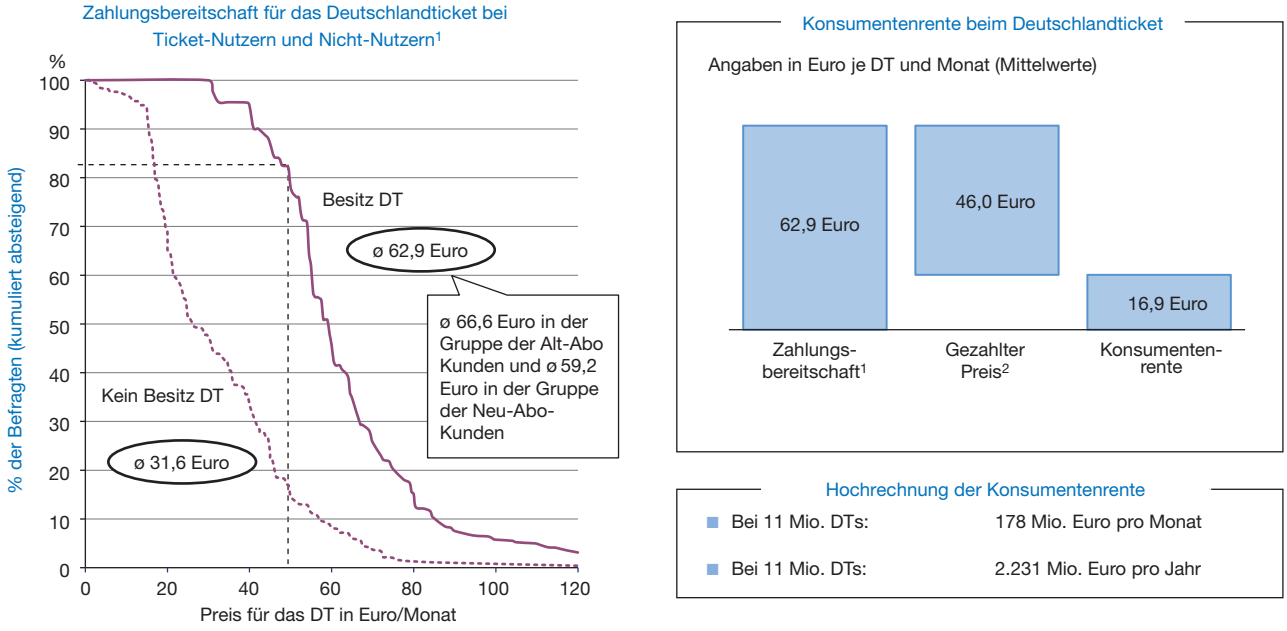
- Die Ticketnutzer sind in der Lage, die Reisekosten insgesamt zu senken. Selbst, wenn nicht die Vollkosten der Pkw-Nutzung angesetzt werden (Krämer, 2016; Andor et al., 2020), ergeben sich pro Monat Kostensenkungen je DT-Nutzer von 22 Euro, hochgerechnet sind dies jährlich 2,5 bis 2,9 Mrd. Euro.

- Über die Abschätzung der substituierten Verkehrsleistung des Pkw und weiterer Parameter ist die Re-

1 Insgesamt zeigen die Ergebnisse bezüglich der Nachfrageeffekte eine große Spannbreite (VDV, 2024a; Krämer & Mietzsch, 2024), die primäre Verlagerungswirkung vom Pkw wird aber durch Tracking- oder Panelstudien bestätigt (VDV, 2024b; Helferich et al., 2024). Zu den methodischen Problemen bei der Messung und Kalibrierung siehe exeo (2023).

Abbildung 2

Herleitung der Konsumentenrente durch das Deutschlandticket



DT = Deutschlandticket; [1] Der Preis des Deutschlandtickets wird durch die Förderung der Bunderegierung möglich. Wenn Sie einmal an die Leistung des Deutschlandtickets denken (bundesweite Nutzung des Nahverkehrs): Welcher Preis für ein solches Ticket wäre für Sie ... 1. teuer, aber gerade noch angemessen, 2. so teuer, dass Sie das Ticket nicht mehr kaufen würden? Zahlungsbereitschaft aus den beiden Preispunkten ermittelt (Mittelwert). [2] 80 % der DTs zum Preis von 49 Euro und 20 % der DTs zum Preis von 34 Euro.

Quelle: Krämer (2024).

duzierung an Klimagasen durch das DT pro Jahr bestimmbar (hochgerechnet ca. 2,5 bis 3,0 Mio. t CO_2-Äquivalente). Diese Effekte sind zum weitaus größten Teil durch die Gruppe der Neu-Abo-Kunden bestimmt (Krämer, 2024; Korbutt & Krämer, 2024).

- Werden darüber hinaus die Verringerungen der externen Kosten betrachtet, die sich aus einer Substitution von Pkw-Fahrten ergeben, errechnet sich eine volkswirtschaftliche Entlastung in Höhe von mindestens 1,4 Mrd. Euro p. a. Angesetzt wurden dabei in einer konservativen Vorgehensweise ca. 9,45 Euro Ct. je Personenkilometer (Pkm) (Krämer, 2024), während aktuell auch deutlich höhere Kosten in die Diskussion eingebracht werden; Schröder et al. (2023) mit 16 Euro Ct. je Pkm oder Gössling et al. (2022) mit 21 bis 23 Euro Ct. je Pkm.

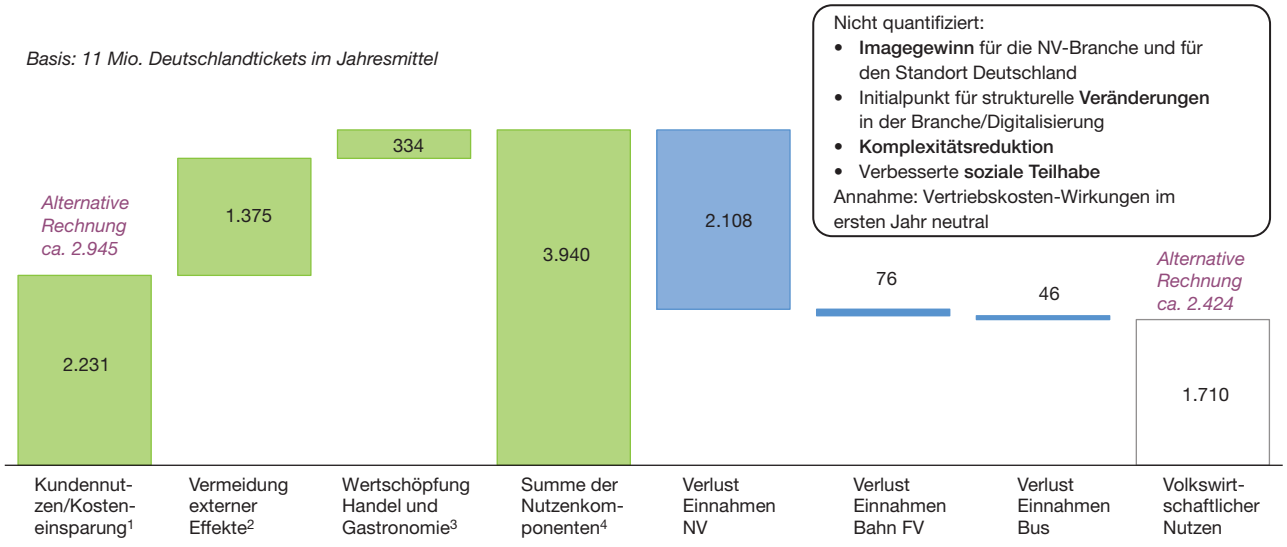
Kosten-Nutzen-Analyse zum Deutschlandticket

Um eine wohlfahrtsökonomische Analyse des DTs durchzuführen, werden die gesellschaftlichen Kosten und Nutzen einzeln monetarisiert und dann saldiert. Dabei stellt die Konsumentenrente eine wichtige Nutzenkomponente dar. Sie errechnet sich auf Individualebene als Differenz zwischen der maximalen Zahlungsbereitschaft der Nutzer und dem effektiv bezahlten Preis (de Rus, 2021). Als Methode zur Messung der maximalen Preisbereitschaft der Verbraucher kommt das von exeo entwickelte Instrument „PSM-Plus“ zum Einsatz (Krämer & Burgartz, 2022; Krämer, 2019). Entsprechende offene Abfragen werden auch in der Forschung als geeignete Instrumentarien zur Messung von Zahlungsbereitschaften bei Produkten gesehen, die im Markt etabliert sind (Schmidt et al., 2023).

Mit zunehmender Nutzung des Nahverkehrs nimmt der „Perceived Value“ des Tickets zu, die Preisbereitschaft ebenfalls. Da in der eigenen Studie sowohl Besitzer als auch Nicht-Besitzer des DTs befragt wurden, können die Besonderheiten der Ticket-Nutzer klar herausgearbeitet werden. Abbildung 2 zeigt zusätzlich zu diesem Kontrast auch die Unterschiede zwischen den beiden Teilgruppen der Ticket-Nutzer, und zwar Alt-Abo-Kunden (Personen, die bereits vor dem DT über eine ÖPNV-Zeitkarte im Abo verfügt haben) und Neu-Abo-Kunden, die vor Nutzung des DTs kein ÖPNV-Abo besessen haben. Als mittlere Konsumentenrente je DT und Monat errechnet sich ein Wert von 16,90 Euro. In der Hochrechnung ergibt sich bei einem Bestand von 11 Mio. DT-Besitzern eine kumulierte Konsumentenrente von 2,2 Mrd. Euro p. a. Auch dieser Betrag dürfte konservativ angesetzt sein, wird doch in der

Abbildung 3
Volkswirtschaftliche Wirkungen des Deutschlandtickets

Kosten-Nutzen-Analyse für das Deutschlandticket in den ersten 12 Monaten (Mio. Euro)



DT = Deutschlandticket, NV = Nahverkehr, FV = Fernverkehr; [1] Kumulierte Zahlungsbereitschaft oberhalb des Ticketpreises (Konsumentenrente). [2] Mittlerer Wert an aggregierten externen Effekten je km multipliziert mit den substituierten Pkm vom Pkw. [3] Durch das DT induzierte Mehrausgaben in Handel und Gastronomie. [4] Es werden nicht alle Effekte quantifiziert.

Quelle: Krämer (2024).

wissenschaftlichen Literatur neben dem Begriff der Zahlungsbereitschaft (Willingness-to-Pay, WTP) auch die Willingness-to-Accept (WTA) genutzt (Grutters et al., 2008) und argumentiert, der Betrag der WTA übertreffe den der WTP.

Werden neben den Nutzenkomponenten (1) Konsumentenrente und (2) Vermeidung externer Effekte auch noch (3) positive Wirkungen durch das Ticket für Handel und Gastronomie einbezogen, erreichen die kumulierten Nutzenwirkungen eine Höhe von fast 4 Mrd. Euro jährlich (vgl. Abbildung 3). Dabei werden nicht alle Nutzenkomponenten monetarisiert, z. B. werden keine Geldbeträge für Imagegewinne für den Standort Deutschland und den Nahverkehr, für den Initialpunkt zu strukturellen Veränderungen oder für verbesserte soziale Teilhabe angesetzt. Diesem kumulierten Nutzenbetrag sind Kosten entgegenzustellen. Diese betreffen in erster Linie entgangene Einnahmen der Verkehrsunternehmen im Nahverkehr, die sich in der dargestellten Logik auf etwa 2,1 Mrd. Euro belaufen. Dazu wurden die individuellen Ausgaben der DT-Besitzer vor und mit Ticketbesitz verglichen. Dieser Betrag ist geringer als die Kosten von 3 Mrd. Euro, die Bund und Länder als Finanzhilfe für den Nahverkehr zur Verfügung stellen und die vereinfachend als „Kosten des DTs“ beschrieben werden. De jure handelt es sich bei den Ausgleichsmitteln für die nicht-gedeckten Ausgaben im öffentlichen Personennahverkehr im Zusammenhang mit dem DT um Billigkeitsleistungen nach § 53 LHO (Mietzsch, 2024), d. h. es besteht ein Anspruch nur nach Mittelverfügbarkeit in den öffentlichen Haushalten. Aufgrund der Vorgaben des Europäischen Beihilfenrechts (VO 1370/2007) müssen staatliche Ausgleichsleistungen an Verkehrsunternehmen im Falle der Vorgabe eines Höchsttarifes für alle Verkehrsunternehmen (darum handelt es sich beim DT) auf der Grundlage eines Vergleichs der Soll-Fahrgeldeinnahmen im Ohne-Fall (d. h. ohne die Tarifvorgabe) mit den Ist-Fahrgeldeinnahmen im Ist-Fall (d. h. mit der Tarifvorgabe) erfolgen.[2]

2 Die Ausgleichsleistung darf den Betrag nicht überschreiten, der dem finanziellen Nettoeffekt der Summe aller (positiven oder negativen) Auswirkungen der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen auf die Kosten und Einnahmen des Betreibers eines öffentlichen Dienstes entspricht. Die Auswirkungen werden beurteilt anhand des Vergleichs der Situation bei Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung mit der Situation, die vorläge, wenn die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung nicht erfüllt worden wäre. Für die Berechnung des finanziellen Nettoeffekts geht die zuständige Behörde nach dem folgenden Modell vor: (1) Kosten, die in Verbindung mit einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung oder einem Paket gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen entstehen, die von einer oder mehreren zuständigen Behörden auferlegt wurden und die in einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag und/oder in einer allgemeinen Vorschrift enthalten sind, (2) abzüglich aller positiven finanziellen Auswirkungen, die innerhalb des Netzes entstehen, das im Rahmen der betreffenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung(en) betrieben wird, (3) abzüglich Einnahmen aus Tarifentgelten oder aller anderen Einnahmen, die in Erfüllung der betreffenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung(en) erzielt werden, (4) zuzüglich eines angemessenen Gewinns, ergeben (5) den finanziellen Nettoeffekt.

Vor diesem Hintergrund sehen die von Bund und Ländern bei Einführung des DTs verabredeten Muster-Richtlinien einen Ausgleich nicht-gedeckter Ausgaben im öffentlichen Personennahverkehr im Zusammenhang mit dem DT aus Bundes- und Landesmitteln vor. Hierzu erfolgt ein Abgleich der für einen Kalenderjahrzeitraum um entsprechende Tarifanpassungen seit 2019 hochgerechneten (Soll-)Fahrgeldeinnahmen und der tatsächlichen (Ist-)Fahrgeldeinnahmen des betreffenden Jahres (eine Ausnahme war 2023, da hier das DT erst zum 1. Mai eingeführt worden war). 2019 als letztes „normales" Wirtschaftsjahr vor Ausbruch der Pandemie dient dabei als Referenz zur Bestimmung der Soll-Fahrgeldeinnahmen im Ohne-Fall, da in den Corona-Jahren ein starker Nachfrageeinbruch eingetreten ist, der auf dieser Basis unmöglich einen Vergleich bezüglich der durch das DT entgangenen Fahrgeldeinnahmen zulässt. Insofern bildet der Kompromiss von Bund und Ländern bezüglich des Ausgleichsbedarfs für die Verkehrsunternehmen die Untergrenze des Finanzierungsbedarfs der Verkehrsunternehmen ab. Denn neben den pandemiebedingten Einnahmeausfällen sind seit 2019 die Kosten für das Fahrpersonal sowie die Kraftstoffe erheblich gestiegen.

Zusätzliche Einnahmenverluste entstehen im Schienenpersonenverkehr, wenn Fahrgäste vom DB Fernverkehr oder FlixTrain auf Nahverkehrszüge umsteigen oder im Busverkehr, wenn Kunden von FlixBus statt des Fernbusses den Bahnregionalverkehr nutzen.

Nicht angesetzt sind in der Kalkulation zusätzliche Kapitalkosten für den Aufbau von Beförderungskapazitäten, weil die Nachfrage Anfang 2023 immer noch etwa 10 % niedriger war als 2019 (Destatis, 2024). In diesem Kontext führt traffiQ-Chef Reinhold aus: „Das Deutschlandticket sprengt unsere Kapazitäten (ÖPNV in Frankfurt) nicht" (Pfeiffer-Goldmann, 2024). Insgesamt errechnet sich ein Netto-Nutzen von ca. 1,7 Mrd. Euro p. a.

Die Finanzierung des Nahverkehrs während und nach der Coronapandemie

Im Folgenden wird weniger der Frage nachgegangen, wie viel Geld das DT die Nahverkehrsbranche wirklich kostet (also primär, wie hoch die entgangenen Einnahmen durch das DT sind), sondern wie der Finanzierungsbedarf der Branche als Ganzes gedeckt werden könnte (einschließlich des Ausgleichs der durch das DT induzierten Einnahmenverluste der Verkehrsunternehmen). Vor diesem Hintergrund erscheint die Frage berechtigt, wie denn die Situation im Nahverkehr aussähe, würde das DT nicht angeboten. Auch in diesem Szenario stünde die berechtigte Forderung im Raum, dass die Branche dringend Geld benötigt, z. B. für den Kapazitätsausbau. Allerdings dürfte unter diesen Rahmenbedingungen die gesellschaftliche Akzeptanz für eine höhere Mittelausstattung des Nahverkehrs geringer sein als derzeit. So ist zu berücksichtigen, dass der Bestand an DTs im Jahr 2023 bei durchschnittlich ca. 11 Mio. pro Monat lag, allerdings haben insgesamt 20 Mio. Menschen das Ticket seit Mai 2023 zumindest in einem Monat genutzt (VDV, 2024a). Damit hat der ÖPNV, ausgelöst durch die Debatte um das 9-Euro-Ticket und nun durch das DT, einen hohen Grad an öffentlicher Aufmerksamkeit erreicht (Grotemeier, 2023; Helferich et al., 2024). Darauf ließe sich aufbauen im Hinblick auf eine auskömmliche und nachhaltig gesicherte Finanzierung des Nahverkehrs auf Straße und Schiene.

Insofern das DT einen wohlfahrtsökonomischen Nutzen stiftet (vgl. Abbildung 3), ist es gerechtfertigt, auch über eine Finanzierung nachzudenken, die beim konkreten Nutzengewinn ansetzt. Dies setzt eine Quantifizierung sowohl des gesamtgesellschaftlichen als auch einzelwirtschaftlichen Nutzens voraus. Neben der finanziellen Entlastung der Ticketnutzer wird der größte gesamtgesellschaftliche Nutzen des DTs in seinem Beitrag zur Verkehrsverlagerung weg vom motorisierten Individualverkehr (MIV) hin zum ÖPNV gesehen, d. h. konkret bei der Einsparung von Treibhausemissionen (Helferich et al., 2024; Krämer, 2024).

Einen Ansatzpunkt zur Rechtfertigung einer stärkeren auch staatlichen, d. h. steuerfinanzierten Finanzierung des DTs könnte demnach insbesondere die Verringerung der spezifischen Negativfolgen des MIV darstellen. Aktuellen Untersuchungen zufolge betragen die externen Kosten des Pkw-Verkehrs in Deutschland mehr als 100 Mrd. Euro p. a. (FÖS, 2024), der Großteil dieser Kosten wird nicht internalisiert.

Ein weiteres, bei den Nutznießern eines durch das DT verbesserten ÖPNV-Angebots ansetzendes mögliches Instrument zur Internalisierung, d. h. Abschöpfung dieser bislang der Allgemeinheit (sozialisierten) aufgebürdeten externen Kosten des MIV, könnten Abgaben darstellen, die entweder alle Bewohner eines Gebietes oder nur die betreffenden Kfz-Halter bzw. Kfz-Nutzer oder auch nur die jeweiligen Arbeitgeber als Verkehrsverursacher (Pendlerverkehre ihrer Mitarbeiter) für die ÖPNV-Nutzung entrichten müssen. Im Falle einer alle Bewohner betreffenden Nahverkehrsabgabe (Bürgerticket) sollten die Nutzer des ÖPNV dann ihre jeweiligen ÖPNV-Fahrkarten dagegen rechnen können, um eine Doppelbelastung und damit faktische Bestrafung derjenigen, die den ÖPNV bereits nutzen, zu vermeiden.

In Baden-Württemberg wird seit einiger Zeit intensiv über ein neues Landesmobilitätsgesetz (LMG) diskutiert, wel-

ches als Finanzierungsinstrument zur Beteiligung der Nutznießer des öffentlichen Verkehrs den „Mobilitätspass“ vorsieht (Baden-Württemberg, 2024). Fassen die für wesentliche Angelegenheiten auf kommunaler Ebene zuständigen Gemeinderäte bzw. Kreistage einen entsprechenden Beschluss, sollen sie demnach ermächtigt werden, die erforderlichen Umlagen zu erheben.

Drei dieser Finanzierungsinstrumente (Bürgerticket, Kfz-Haltebeitrag, Straßenbenutzungsgebühr) wurden in vier Modellkommunen seit 2019 intensiv diskutiert, die Ergebnisse wurden der Öffentlichkeit am 20. November 2020 in einem Gutachten vorgestellt (IGES, 2020). Das vierte Instrument, ein verpflichtender Arbeitgeberbeitrag nach französischem Vorbild[3] oder Wiener Modell[4], wurde bislang aus grundsätzlichen, auch finanzverfassungsrechtlichen Erwägungen nicht weiterverfolgt. Im Koalitionsvertrag von CDU und Bündnis 90/Die Grünen zur Bildung der Landesregierung für die Legislaturperiode 2022 bis 2027 in Nordrhein-Westfalen wird Kommunen, die dies wünschen, die Einführung einer Drittnutzerfinanzierung ermöglicht. Eine Konkretisierung dieser Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag NRW hat bislang jedoch nicht stattgefunden.

An dieser Stelle soll allerdings nicht verschwiegen werden, dass eine Umlagefinanzierung des ÖPNV (d. h. eine jenseits der allgemeinen Steuerfinanzierung auf individualisierten Beiträgen beruhende Finanzierungsbasis) an finanzverfassungsrechtliche Grenzen stößt (Mietzsch & Gramlich, 2023).

Umso erfolgversprechender sind daher Modelle der auf freiwilliger Basis beruhenden ÖPNV-Finanzierung. Schon vor Einführung des DTs haben sich zahlreiche Arbeitgeber auf Vertragsbasis mit Verkehrsunternehmen bzw. ÖPNV-Verbünden auf Finanzierungsmodelle geeinigt, denen trotz aller Unterschiedlichkeit im Detail eines gemein ist: Je mehr Tickets abgenommen werden, umso höher ist der Rabatt beim Fahrpreis. Die ökonomische Rechtfertigung dafür findet sich in der höheren Planbarkeit der Verkehrsunternehmen hinsichtlich ihrer Einnahmen als Voraussetzung für die Aufwandsbemessung im Hinblick auf die eingesetzten Fahrzeuge bzw. das Personal. Dabei finden sich unterschiedliche Ausprägungen bei den Rabattstufen, je nach der Abnahmemenge. Die höchsten Rabatte sind bei einem sogenannten Vollsolidarmodell möglich, d. h. der Arbeitgeber bestellt für alle seine Mitarbeiter Jobtickets unabhängig davon, ob diese das ÖPNV-Angebot in Anspruch nehmen oder nicht. Leider wurde mit Einführung des DTs lediglich ein fakultatives Jobticket eingeführt, das nach Schätzungen mittlerweile rund 15 % bis 20 % aller verkauften DTs ausmacht. Auch wenn das „Deutschlandticket Job“ erfreulicherweise – im Gegensatz zu den meisten herkömmlichen Jobticketmodellen – keine Mindestabsatzmenge durch den betreffenden Arbeitgeber vorsieht (wodurch sich bei Klein- und Kleinstabnehmern allerdings der Verwaltungsaufwand für die Ticketvertreiber erhöht) und bei einer Arbeitgeberbeteiligung von 25 % ein Preisnachlass von 5 % auf den jeweiligen Preis des DTs gewährt wird (Abgabepreis ist derzeit 34,30 Euro), wäre eine Ausweitung auf alle Mitarbeiter der Unternehmen und Behörden wünschenswert gewesen, um einen fühlbaren Beitrag zur Verkehrsverlagerung zu erzielen. Im Rahmen des Jahressteuergesetzes 2024 plant die Bundesregierung die pauschale Versteuerung von sogenannten Mobilitätsbudgets mit 25 %, die die Arbeitgeber für die Mobilität ihrer Mitarbeiter zur Verfügung stellen können.[5] Inwieweit damit ein Anreiz gegeben wird, dass die Unternehmen nicht nur für die bestehenden ÖPNV-Pendler unter ihren Beschäftigten, sondern für alle Beschäftigten ein solches Mobilitätsbudget bereitstellen, das dann z. B. in Form eines solidarischen DTs Job an alle Beschäftigte ausgegeben wird, bleibt abzuwarten.

Zukunft Deutschlandticket: Veränderte Sicht auf die Frage der Finanzierung

Eine veränderte Sicht auf die Frage der Finanzierung des ÖPNV und insbesondere das DT ist schon deshalb dringend erforderlich, weil ab 2025 höhere Preise für die bundesweit gültige Monatskarte notwendig erscheinen, um den steigenden Finanzierungsbedarf in der Branche abzusichern. Allerdings besteht hier die Gefahr, nicht nur die in den letzten Monaten dynamisch erweiterten Bestandszahlen zu reduzieren, sondern auch die Bestandsstruktur so zu verändern, dass die positiven Wohlfahrtswirkungen des Tickets zumindest zum Teil verloren gehen. Wie Abbildung 4 illustriert, handelt es sich bei der Gruppe der Besitzer des DTs, die den ÖPNV vor Mai 2023 nicht häufig oder gar nicht

3 Beim „Versement de Transport“ handelt es sich um eine Lohnsummenabgabe für Arbeitgeber im öffentlichen und privaten Sektor Frankreichs ab elf Mitarbeitern.

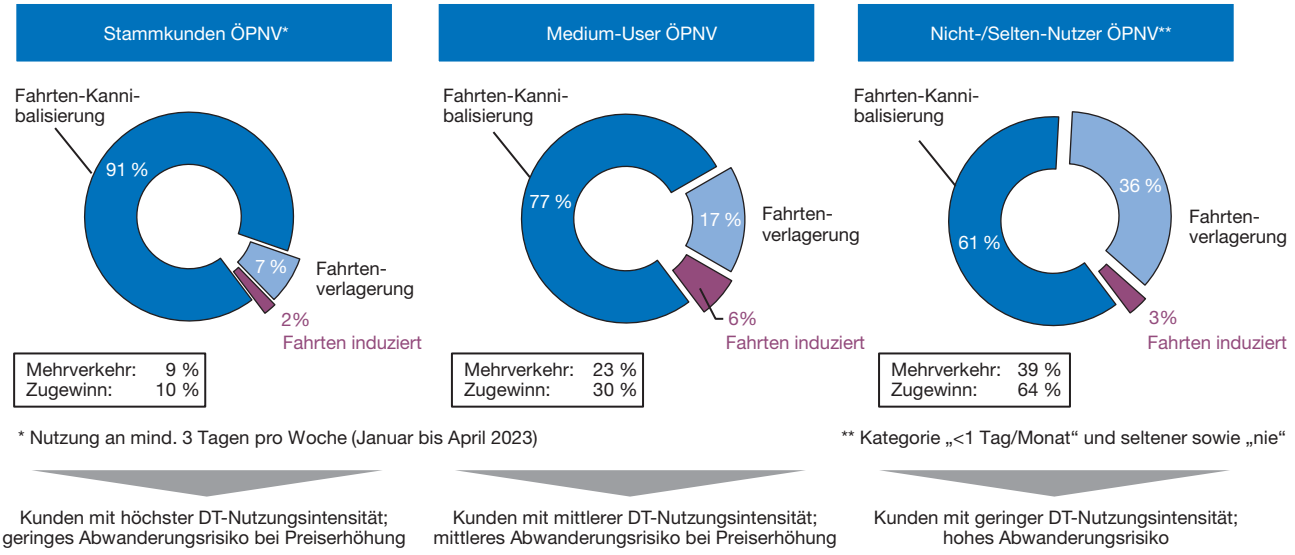
4 Bei der Dienstgeberabgabe oder U-Bahn-Steuer handelt es sich um einen von allen Arbeitgebern in Wien zu zahlenden Beitrag von derzeit 2 Euro pro Arbeitnehmer pro angefangener Arbeitswoche.

5 § 40 EkStG wird wie folgt geändert: a) Absatz 2 wird wie folgt geändert: aa) Satz 1 wird wie folgt geändert: aaa) In Nummer 7 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt. bbb) Folgende Nummer 8 wird angefügt: „8. oder auf seine Veranlassung ein Dritter den Arbeitnehmern zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitslohn Leistungen aus einem Mobilitätsbudget gewährt, soweit die Leistungen den Betrag von 2.400 Euro im Kalenderjahr nicht übersteigen. Mobilitätsbudget in diesem Sinne ist das den Arbeitnehmern zur Verfügung gestellte Angebot zur Nutzung von außerdienstlichen Mobilitätsleistungen unabhängig vom Verkehrsmittel in Form eines Sachbezugs oder Zuschusses. Satz 2 gilt nicht für Luftfahrzeuge, private Kraftfahrzeuge und den Arbeitnehmern dauerhaft überlassene Kraftfahrzeuge einschließlich betrieblicher Kraftfahrzeuge im Sinne des § 6 Absatz 1 Nummer 4 Satz 2. Eine Pauschalierung nach § 40 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 schließt die Pauschalierung der Lohnsteuer im Zusammenhang mit dem Mobilitätsbudget aus.“

Abbildung 4

Segmentspezifische Nachfragewirkungen beim Deutschlandticket

Nachfragewirkungen beim Deutschlandticket nach Kundensegmenten (% der Fahrten September 2023)[1]



DT = Deutschlandticket; [1] Bezogen auf Ihre letzte Nutzung des Deutschlandtickets: Was hätten Sie gemacht, wenn Sie das Deutschlandticket nicht besessen hätten? Validierung über Hintergrundinformationen; Gewichtung anhand der Nutzungstage je Monat. Und: Wie oft sind Sie in einer normalen Woche im Januar bis April 2023 durchschnittlich mit den Bussen und (U-/S-/Straßen-/Regional-)Bahnen an Ihrem Wohnort und der Umgebung gefahren?

Quelle: Krämer (2024).

genutzt haben, um die Kunden, die primär das Nachfragewachstum, aber auch Verlagerungswirkungen vom Pkw, bestimmt haben. Diese Kundensegmente sind durch vergleichsweise geringe Zahlungsbereitschaften gekennzeichnet. Folglich ist das Abwanderungsrisiko bei Preiserhöhungen hier besonders hoch. Diese Abhängigkeiten, die sich bereits beim 9-Euro-Ticket zeigten (Krämer et al., 2022), sind auch beim DT zu beobachten (Krämer, 2024). Damit besteht das Risiko, dass sich durch eine deutliche Preiserhöhung zwar kurzfristig die Finanzierungslücke im Nahverkehr verringert, diese aber mittelfristig erhöht würde. Positive Wirkungen in Richtung Verkehrswende und Vermeidung von klimaschädlichen Emissionen sowie externen Kosten des Pkw-Verkehrs drohten dann verloren zu gehen.

Ausblick

In der öffentlichen Diskussion entsteht durch eine übermäßige Fokussierung auf die Probleme der Finanzierung des Nahverkehrs und hier insbesondere des DTs der Eindruck, das DT zum Preis von monatlich 49 Euro wäre eine volkswirtschaftliche Belastung. Wie die eigenen Schätzungen belegen, ist das Gegenteil der Fall. Das DT generiert bei konservativer Betrachtung einen Wohlfahrtsgewinn von knapp 2 Mrd. Euro jährlich, der sich ausbauen lässt, wenn es gelingt, den Anteil der Neu-Abo-Kunden oder ÖPNV-Systemeinsteiger zu erhöhen. Die positive gesamtwirtschaftliche Bewertung lässt eine Perspektivenerweiterung sowohl in Hinblick auf eine weitergehende Finanzierung des ÖPNV aus dem allgemeinen Steueraufkommen als auch mit Blick auf den einzelwirtschaftlichen Nutzen durch Beiträge der Nutznießer eines guten ÖPNV-Angebotes zu, und zwar dahingehend, dass es gelingen könnte, den Preis des DTs relativ stabil zu halten (und damit planbar) und gleichzeitig den ÖPNV finanziell besser auszustatten.

Literatur

Andor, M. A., Gerster, A., Gillingham, K. T. & Horvath, M. (2020). Running a car costs much more than people think – stalling the uptake of green travel. *Nature*, *580*(7804), 453–455.

Baden-Württemberg. (2024). *Grundlagen für den Mobilitätspass erarbeitet: Baden-Württemberg.*

de Rus, G. (2021). *Introduction to cost-benefit analysis: looking for reasonable shortcuts*. Edward Elgar Publishing.

Destatis. (2024, 8. April). *Fahrgastzahl im Linienverkehr mit Bussen und Bahnen 2023 um 7 % gestiegen* [Pressemitteilung], Nr. 142.

Deutscher Bundestag. (2023, 18. Oktober). *Sachstand Deutschlandticket*. WD 5 - 3000 – 089/23.

DPA. (2023, 28. April). Was bringt das Deutschlandticket dem Klima? *Die Zeit online*.

exeo Strategic Consulting AG. (2023, 18. November). *„Methodenvergleich: Messung des induzierten Verkehrs und der Verkehrsmittelverlagerung im Rahmen von Befragungen“*. Experimentelle Studie mit dem speziellen Fokus „Deutschlandticket“.

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS). (2024). *MIV und ÖPNV im Kostenvergleich. Einsparung gesellschaftlicher Kosten durch den öffentlichen Personennahverkehr*. Studie 04/2024.

Gössling, S., Kees, J. & Litman, T. (2022). The lifetime cost of driving a car. *Ecological Economics*, *194*, 107335.

Grotemeier, C. (2023). Flatrate-Tarifgestaltung im ÖPNV: Das 9-Euro-Ticket und seine Folgen. *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*, 97. Erg.-Lieferung.

Grutters, J. P., Kessels, A. G., Dirksen, C. D., Van Helvoort-Postulart, D., Anteunis, L. J. & Joore, M. A. (2008). Willingness to accept versus willingness to pay in a discrete choice experiment. *Value in Health*, *11*(7), 1110–1119.

Helferich, M., Tröger, J. & Dütschke, E. (2024). Deutschlandticket - Impulsgeber für nachhaltige Mobilität? *Internationales Verkehrswesen*, *76*(2), 30–36.

IGES. (2020, 19. November). *Gutachten, Mobilitätspass. Finanzielle Auswirkungen ausgewählter Instrumente der Drittnutzerfinanzierung im ÖPNV für vier Modellkommunen/-regionen*.

infas. (2023, Dezember). *KlimaTicket-Report 2022: Methode und Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung und Nachfrageerhebung zum KlimaTicket Österreich*.

Kaiser J. & Thiele, P. (2024, 1. Mai). Fragen und Antworten zum 49-Euro-Ticket: Deutschlandticket: Teurer Flop oder Erfolg? *SWR aktuell*.

Korbutt, A. & Krämer, A. (2024). Ein Jahr Deutschlandticket im hvv: Nachfrage-, Kundenbindungs- und Verkehrsmittel-Verlagerungseffekte. *Der Nahverkehr*, *42*(7-8), 6–10.

Krämer, A. (2016). Kostenwahrnehmung bei Pkw-Reisen. Empirische Analyse zur Schätzung der Pkw-Kosten und der wahrgenommenen Kostenkomponenten bei Autofahrern im DACH-Gebiet. *Internationales Verkehrswesen*, *68*(4), 16–19.

Krämer, A. (2019, 7. März). *Price setting in a VUCA world: a simple approach to re-interpret the van-Westendorp-approach (PSM)*. GOR Conference, Cologne.

Krämer, A. & Burgartz, T. (2022). Kernfunktion Pricing: Was ist der optimale Preis und wie lässt er sich bestimmen? In A. Krämer & T. Burgartz (Hrsg.), *Kundenwertzentriertes Management* (S. 115–143). Springer Gabler.

Krämer, A. (2024). *New Mobility – vom 9-Euro-Ticket zur Verkehrswende? Umsetzung, Wirkungen und Herausforderungen für den ÖPNV in Deutschland*. Springer Gabler.

Krämer, A. & Korbutt, A. (2023). Das Deutschlandticket aus Sicht des hvv und in der bundesweiten Betrachtung. *Internationales Verkehrswesen*, *75*(4), 10–14.

Krämer, A. & Mietzsch, O. (2024). Zukunft Deutschlandticket: Vom Wohlfahrtsgewinn zu neuen Finanzierungsmöglichkeiten. *Forschungsbericht des Value Research Institute (VARI)*, Nr. 5 v. 08. Juli.

Krämer, A., Wilger, G. & Bongaerts, R. (2022). Das 9-Euro-Ticket: Erfahrungen, Wirkungsmechanismen und Nachfolgeangebot. *Wirtschaftsdienst*, *102*(11), 873–879.

Mietzsch, O. (2024). *Das 49 Euro Deutschlandticket: Game Changer für die Zukunft des ÖPNV?* KSV-Verlag.

Mietzsch, O. & Gramlich, L. (2023). Auswirkungen des Deutschlandtickets auf eine umlagefinanzierte Finanzierung des ÖPNV. *NZV - Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht*, *36*(11), 499-505.

Pfeiffer-Goldmann, D. (2024, 01. Mai). Deutschlandticket füllt Frankfurts Bahnen. *Frankfurter Neue Presse*.

Schmidt, J., Steiner, M., Krafft, M., Eckel, N. & Dahl, D. W. (2023). Hitting the bullseye: Accurately measuring willingness to pay for innovations with open and closed direct questions. *International Journal of Research in Marketing*. *41*(2), 383–402.

Schröder, D., Kirn, L., Kinigadner, J., Loder, A., Blum, P., Xu, Y. & Lienkamp, M. (2023). Ending the myth of mobility at zero costs: an external cost analysis. *Research in Transportation Economics*, *97*, 101246.

VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen & Deutsche Bahn. (2024a, 4. April). *Evaluation zum Deutschland-Ticket: Bericht zur bundesweiten Marktforschung - Jahresbericht 2023*.

VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen & Deutsche Bahn. (2024b, 5. April). *Evaluation zum Deutschland-Ticket, Bericht zur passiven Wegemessung, Berichtszeitraum Januar-Dezember 2023*.

Wallimann, H., von Arx, W. & Sticher, S. (2024, 28. Februar). Flächendeckende Vergünstigungen im öffentlichen Verkehr sind nicht das richtige Mittel für die Verkehrswende. *NZZ*.

Title: ***The Future of the Deutschland Ticket: Transport Transition, Financing and Welfare-Economic Impact***

Abstract: *Previous analyses and evaluations of the Deutschland Ticket have generally focused on individual aspects, while an overall and welfare-economic assessment is lacking. On the basis of our own data material, supplemented by new research findings, we attempt to close this gap. The Deutschland Ticket generates benefits that are primarily determined by the consumer surplus and the reduction in external costs of car traffic. The cumulative benefit exceeds the costs of the ticket and generates a net economic benefit of almost two billion euros per year. Against this background, the possibilities for a change in financing are discussed.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0165

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(9), 644-650

JEL: E52, E58, F33

Wolf-Fabian Hungerland

One Zins Fits All? Die Gratwanderung der EZB

Die Europäische Zentralbank steht vor der Herausforderung, in der wirtschaftlich heterogenen Eurozone einen einheitlichen Zinssatz setzen zu müssen. Dieser ist mit den unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedingungen der einzelnen Mitgliedstaaten oft nur schwer vereinbar, was zu übermäßig restriktiver oder lockerer Geldpolitik in einzelnen Eurostaaten führt. Besonders auffällig war dies während der globalen Finanz- und Eurokrise und des jüngsten Inflationsschubs. Es scheint eine erhebliche Diskrepanz zwischen den tatsächlichen Zinssätzen der EZB und den nach der Taylor-Regel abgeleiteten Zinssätzen zu geben. Diese Diskrepanz hängt stark von der Annahme über die Höhe des natürlichen Zinssatzes ab und und lässt sich nur mit geldpolitischen Maßnahmen jenseits des Leitzinses verstehen.

Der Euroraum stellt keine optimale Währungsunion dar. Einerseits variieren die Inflationsraten zwischen den Mitgliedstaaten erheblich. Andererseits kann die Europäische Zentralbank (EZB) nur einen Zinssatz festlegen. Die EZB steht vor der Herausforderung, eine einheitliche Geldpolitik für die 20 Länder der Eurozone zu gestalten, deren Wirtschaften unterschiedliche Entwicklungsstufen, Produktivitätsraten und strukturelle Eigenheiten aufweisen. Mit nur einem Leitzins muss die EZB vielfältige und oft divergierende ökonomische Bedingungen berücksichtigen.

Während ein niedriger Leitzins in wachstumsschwachen Volkswirtschaften dazu beiträgt, die Konjunktur anzukurbeln, könnte er in anderen Volkswirtschaften zu Überhitzung und übermäßiger Inflation führen. Dieser „One-Size-Fits-All"-Ansatz kann daher in manchen Eurostaaten zu suboptimalen Bedingungen führen, da die EZB gezwungen ist, sich auf eine aggregierte Sicht der gesamten Eurozone zu stützen, anstatt auf die spezifischen Bedürfnisse einzelner Länder eingehen zu können. Vor allem in der jüngsten Inflationsphase trat dieses Dilemma zum Vorschein: Die Spanne zwischen der höchsten und der niedrigsten Inflationsrate einzelner Eurostaaten betrug zwischenzeitlich 18,6 Prozentpunkte. Das Dilemma der EZB wird verstärkt durch politische und fiskalpolitische Beschränkungen, da sie zwar für die Geldpolitik zuständig ist, aber wenig Einfluss auf die einzelstaatlichen Fiskalpolitiken hat. Das erschwert eine koordinierte Reaktion auf asymmetrische Schocks. Mangelnde Mobilität des Faktors Arbeit, eine unvollständige Banken- und Kapitalmarktunion mit der Einschränkung der Mobilität des Faktors Kapitals und eine vergleichsweise schwache fiskalpolitische Kapazität auf europäischer Ebene, die Schocks mit Staatsausgaben abfedern könnte, können das Umfeld verschärfen, in dem die EZB ihre Zinsen setzt.

Viele Inflationsraten, ein Leitzins

Die EZB setzt ihren Leitzins für die Eurozone als Ganzes, wodurch dieser für den Durchschnitt angemessen sein mag. Doch je größer die Bandbreite der Inflationsraten, desto wahrscheinlicher ist es, dass die Zinspolitik für einige Länder zu expansiv und für andere zu restriktiv ist. Länder mit hohen Inflationsraten könnten stärkere Zinserhöhungen benötigen, während dies in Ländern mit geringerem Inflationsdruck die Wirtschaft dämpfen könnte. Abbildung 1a zeigt die Inflationsrate in der Eurozone, die Spanne zwischen der höchsten und der niedrigsten Inflationsrate in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie den Ziel-

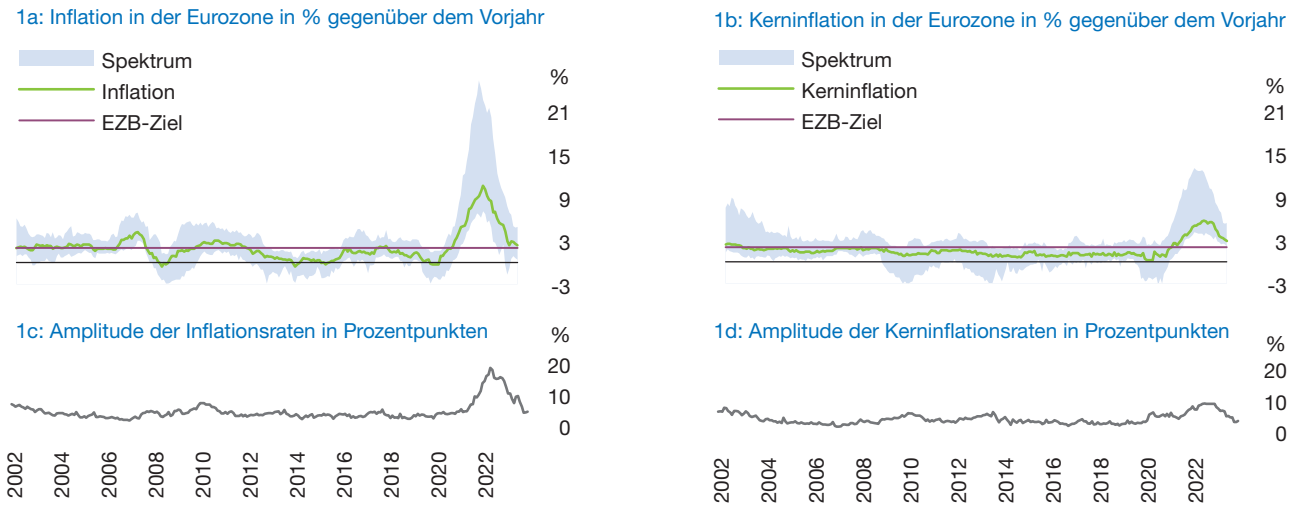
© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Die in diesem Artikel geäußerten Ansichten und Meinungen sind ausschließlich die des Autors als Privatperson und spiegeln nicht notwendigerweise Politik oder Position des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz oder einer seiner nachgelagerten Behörden wider.

Dr. Wolf-Fabian Hungerland ist Volkswirt im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und Lehrbeauftragter am Berliner Campus der Stanford University.

Abbildung 1
Inflation und Kerninflation in der Eurozone und jeweilige Amplituden



Quelle: Eurostat (2024) und eigene Berechnungen.

wert der EZB seit Einführung des Euro als Bargeld am 1. Januar 2002. Während die durchschnittliche Inflationsrate nahe dem Zielwert von 2 % lag, zeigten sich vor und nach der globalen Finanzkrise 2008 sowie dem Energiepreisschock 2022 große Unterschiede zwischen den Ländern.

Die Schwierigkeit, einen angemessenen einheitlichen Leitzins zu finden, spiegelt sich in der Amplitude der einzelnen Inflationsraten wider (vgl. Abbildung 1c): Je höher die Spanne der einzelnen Inflationsraten, desto schwieriger ist es für die EZB, ihren Leitzins zu bestimmen. Im August 2022 betrug die Spanne zwischen der niedrigsten und der höchsten Inflationsrate im Euroraum auf ihrem Höhepunkt 18,6 Prozentpunkte zwischen Frankreich (6,6 %) und Griechenland (25,2 %). Im Durchschnitt lag sie seit 2002 bei 4,6 Prozentpunkten. Für die Kerninflation zeichnet sich ein ähnliches Bild ab (vgl. Abbildung 1b). Mit einem Höchstwert von 8,9 Prozentpunkten im Oktober 2022 und durchschnittlichen Spannweiten von 3,9 Prozentpunkten wird deutlich, dass die Problematik der EZB mit Blick auf die Kerninflationsrate zwar kleiner ausfällt, aber Spannweiten um die 10 Prozentpunkte auch hier keine Seltenheit sind.

Wie ist angesichts dieser Amplitude und den sich mehrenden Rufen nach niedrigeren Zinsen der Kurs der EZB einzuschätzen? In ihrer Juni-Prognose geht die EZB davon aus, dass der Euroraum im Laufe des nächsten Jahres eine durchschnittliche Inflationsrate von 2,2 % erreichen wird. Im Einzelnen dürften die Raten jedoch sehr unterschiedlich ausfallen. Vor diesem Hintergrund untersucht dieser Artikel die Frage, welcher Leitzins der EZB sich nach der Taylor-Regel ergeben würde. Die Antwort hängt stark vom angenommenen natürlichen Zins ab.

Theorie und Daten

Nachdem das Bretton-Woods-System fester Wechselkurse in den 1970er Jahren zusammenbrach, orientierten sich immer mehr Notenbanken zunächst an der Quantitätstheorie des Geldes (mit Fokus auf die monetären Aggregate), um dann – mit Beginn der 1990er Jahre – auf Inflation Targeting umzustellen. Mit dem Einrichten von Inflationszielen entwickelte sich das geldpolitische Rahmenwerk, in dem sich Notenbanken im Grunde auch heute noch bewegen – Vines und Subacchi (2023) nennen dies „Taylor-rule macroeconomics“. Die hier namensgebende Taylor-Regel bietet ein einfaches, aber aussagekräftiges Maß, um ein optimales Leitzinsniveau der EZB für die einzelnen Länder des Euroraums zu ermitteln. Taylor (1993) liefert Leitlinien dafür, wie eine Zentralbank die Zinssätze als Reaktion auf Veränderungen der wirtschaftlichen Bedingungen anpassen sollte. Nach dieser Regel sollte eine Zentralbank die Zinssätze auf der Grundlage von drei Faktoren anpassen:

1. *Inflationslücke*: Die Abweichung der Inflation von ihrem Ziel, wobei die Leitzinsen steigen sollten, wenn die Inflation über dem Zielwert liegt und fallen, wenn die Inflation unter dem Zielwert liegt.

2. *Produktionslücke*: Die Abweichung der Wirtschaftsleistung von ihrem Potenzial, wobei die Leitzinsen steigen sollten, wenn die Wirtschaft schneller wächst als ihr Potenzial, was zu Inflation führen kann und sie sollten sinken, wenn das Wachstum langsam ist.

3. *Der natürliche/neutrale Zins*: Also der unbeobachtbare Zinssatz, bei dem sich die Wirtschaft im Gleichgewicht befindet, in der sie mit der Potenzialrate wächst, ohne dass es zu einer Beschleunigung oder Verlangsamung der Inflation kommt.

Die Taylor-Regel stellt sich in ihrer grundsätzlichen Form wie folgt dar:

$$i = \pi + r^{*} + \alpha(\pi - \pi^{*}) + \beta(y - y^{*}), \qquad (1)$$

wobei i der Taylor-Zins ist, π ist die gegenwärtige Inflationsrate und r^{*} der natürliche Zinssatz. Die letzten beiden Terme sind die Inflationslücke, d. h. die Differenz zwischen der aktuellen Inflation und der Zielinflationsrate der Zentralbank π^{*}, bzw. die Produktionslücke, d. h. die Differenz zwischen der tatsächlichen Wirtschaftsleistung y und dem Produktionspotenzial y^{*}. Die Gewichte der beiden Lücken sind α und β.[1] Für die Inflationsrate π wird die Kerninflation von Eurostat (2024) verwendet, d. h. die Inflation ohne Energie- und Lebensmittelpreise. Die Kerninflation ist weniger volatil als die allgemeine Inflationsrate; außerdem deuten Äußerungen von EZB-Präsidentin Lagarde und anderen EZB-Direktoriumsmitgliedern darauf hin, dass die „zugrunde liegende Inflation" tatsächlich der wichtigere Zielparameter der EZB ist (Stirling, 2023). Die Leitzins-Daten stammen von der EZB (2024), die BIP-Daten von AMECO (2024).

Während Daten zur Inflation und zum BIP sowie zu den Leitzinsen leicht zu beschaffen sind, handelt es sich sowohl bei dem natürlichen Zins r^{*} als auch bei der Produktionslücke um Schätzungen, die ihrerseits Gegenstand einer umfangreichen Literatur zur Produktionslücke sind (Chen & Gornika, 2020; oder das Zeitgespräch im Wirtschaftsdienst, o. V., 2022). Für die nachfolgenden Berechnungen werden für die Produktionslücken der einzelnen Euroländer sowie für die Eurozone die Schätzungen der EU-Kommission auf Basis der Commonly Agreed Method von Blondeau et al. 2021 (verfügbar auf AMECO, 2024) genutzt (diese bilden auch die Grundlage für Berechnungen im Rahmen der Schuldenregeln unter dem Stabilitäts- und Wachstumspakt).[2]

In Bezug auf den natürlichen Zins der Eurozone kommt die bisherige Literatur mittels verschiedenster Methoden zu dem Ergebnis, dass dieser zwischen -1 % und 2 % liegen müsste (Benigno et al., 2024; Bofinger et al., 2023; McKeown et al., 2023; Fed, 2023). Dabei hat sich der natürliche Zins im Laufe der Zeit verändert. So beobachtete EZB-Direktoriumsmitglied Isabel Schnabel, dass der natürliche Zins in der Eurozone nach jahrzehntelangem Abwärtstrend – bedingt unter anderem durch demografischen Wandel, einem neuen Gleichgewicht zwischen Ersparnissen und Investitionen sowie schwachem Produktivitätswachstum – nun wieder steige (Schnabel, 2024). Weitere Gründe seien technischer Fortschritt, erhöhte Kapitalnachfrage durch die grüne Transformation und aus sicherheits- bzw. geopolitischen Gründen umorganisierte Handelsbeziehungen. Interessanterweise räumt Schnabel aber auch ein, dass die Geldpolitik selbst möglicherweise Einfluss auf den natürlichen Zins hat und damit die Neutralität der Geldpolitik herausfordere. In eine ähnliche Richtung argumentieren auch Fernández-Villaverde et al. (2024), die das Strategy Review der EZB von 2020 bis 2021 als Wendepunkt ausmachen. Hillenbrand (2022) bestätigt diesen in einer Analyse für die US-Notenbank Fed, die durch ihre Kommunikation Markterwartungen über den natürlichen Zins beeinflusst. Passend dazu argumentieren Ferreira und Shousha (2023), dass vor allem die Versorgung des Marktes mit sicheren Anlagen den natürlichen Zins steuere. Darüber hinaus betonen Eickmeier et al. (2024), dass auch klimawandelbedingt zunehmende Umweltkatastrophen vor allem dämpfenden Einfluss auf den natürlichen Zins hätten.

Vor diesem Hintergrund, und da wir alle in Gleichung 1 vorkommenden Variablen außer dem natürlichen Zins beobachten, werden im Folgenden für den natürlichen Zins zunächst vier Szenarien unterstellt: (a) $r^{*} = -1$, (b) $r^{*} = 0$, (c) $r^{*} = 1$ und schließlich (d) $r^{*} = 2$ (vgl. Abbildung 2). Darauf aufbauend verfolgt dieser Artikel einen „Reverse Engineering"-Ansatz und fragt deshalb: Welcher natürliche Zins im Taylor-Ansatz erklärt retrospektiv am besten die Geldpolitik der EZB? Dafür wird Gleichung 1 nach r^{*} umgestellt:

$$r^{*} = i - \pi - \alpha(\pi - \pi^{*}) - \beta(y - y^{*}). \qquad (2)$$

1 In manchen Adaptionen, beispielweise im QUEST-Modell der EU-Volkswirtschaft (EU-Kommission, 2024), wird Gleichung (1) auch noch der gewichtete Leitzins der Vorperiode $t - 1$ angefügt. Für die vorliegende Fragestellung ist aber die gängigere einfachere Form ausreichend.

2 Da dieser Artikel keinen direkten Beitrag zu den oben genannten Literatursträngen leisten will, werden einerseits die offiziellen Schätzungen für die Produktionslücke unverändert genutzt. Auch die Gewichte für Inflations- und Produktionslücke α und β bleiben bei 0,5 ebenfalls konstant und entsprechen den Annahmen von Taylor selbst und den meisten nachfolgenden Studien.

In jedem der Szenarien wird die Taylor-Regel monatlich auf Basis der jeweiligen Inflationsdaten berechnet, wobei allerdings auf die nur vierteljährlich aktualisierten BIP-Daten zurückgegriffen wird. Außerdem wird die Taylor-Zins jeweils auf Basis der tatsächlichen Eurozonen-Mitglieder berechnet, unter anderem ab 2023 mit Kroatien.

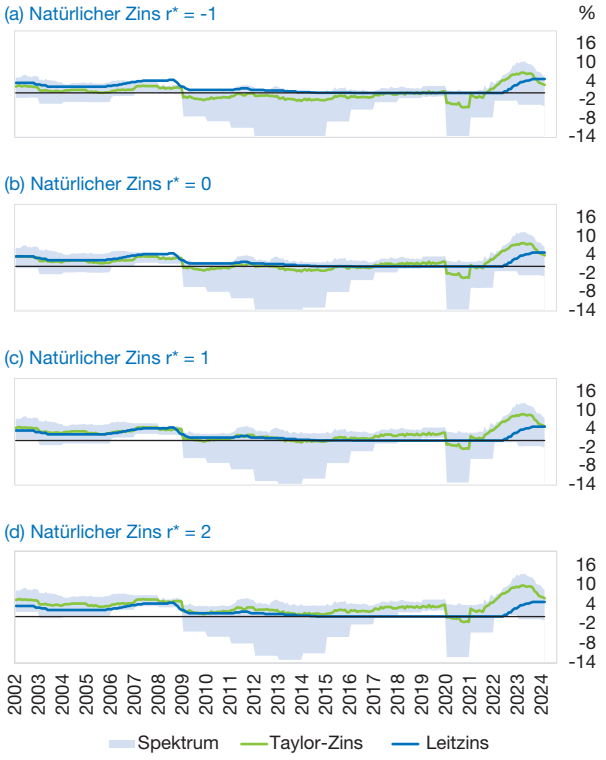
EZB-Zinspolitik in Krisenzeiten

Die Ergebnisse in Abbildung 2 legen nahe, dass die Zinsen der EZB in den krisenhaften geldpolitischen Phasen der letzten 25 Jahre häufig nicht optimal zu den ökonomischen Bedingungen der einzelnen Euro-Mitgliedstaaten passten. Insbesondere die globale Finanzkrise, die europäische Schuldenkrise und die Energiepreiskrise stellten die EZB vor Herausforderungen, die sie mit Maßnahmen jenseits des Leitzinses adressieren musste.

Die Berechnung der Zinssätze für die einzelnen Euroländer anhand der Taylor-Regel (Gleichung 1) zeigt, dass die Bewertung der Zinspolitik der EZB vom angenommenen natürlichen Zins abhängt: Ein niedrigerer angenommener natürlicher Zins führt zu einem niedrigeren Taylor-Zins, wodurch die EZB-Leitzinspolitik tendenziell restriktiver erscheint. Unter der Annahme eines natürlichen Zinses zwischen -1 % und 1 % verläuft die Zinskurve der EZB größtenteils innerhalb des Spektrums, womit die EZB-Politik hinreichend gut durch die Taylor-Regel erklärt werden kann.

Abbildung 2 zeichnet für die hier berechneten Taylor-Zinsen für die ersten Jahre seit Einführung des Euro – vor allem vor dem Ausbruch der globalen Finanzkrise 2008 – ein differenziertes Bild, abhängig von dem unterstellten natürlichen Zins. Im Vergleich zu einem Taylor-Zins von 2,8 % im Mittel zwischen Januar 2002 und September 2008 waren die EZB-Zinsen bei einem natürlichen Zins von -1 % zu restriktiv (vgl. Abbildung 2a). Bei einem natürlichen Zins von 0 % galt dies für rund zwei Drittel der Euroländer (vgl. Abbildung 2b), und bei einem natürlichen Zins von 1 % für etwa ein Fünftel (vgl. Abbildung 2c). Allerdings erscheint die Zinspolitik der EZB bei einem natürlichen Zins von 2 % als zu locker für die Zeit vor dem Ausbruch der globalen Finanzkrise (vgl. Abbildung 2d). Vor allem für Italien, Belgien, Luxemburg und die Niederlande waren die Leitzinsen der EZB im Vorlauf des Lehman-Kollaps zu niedrig. Obwohl die Amplitude der individuell gebotenen Taylor-Zinsen bis 2008 im Trend fiel (vgl. Abbildung 4), hätten die gebotenen Leitzinsen laut der Taylor-Regel bei einem angenommenen natürlichen Zinssatz von 2 % in den genannten Ländern rund zwei bis drei

Abbildung 2
Spektrum der Taylor-Zinsen für die Eurozone
in %



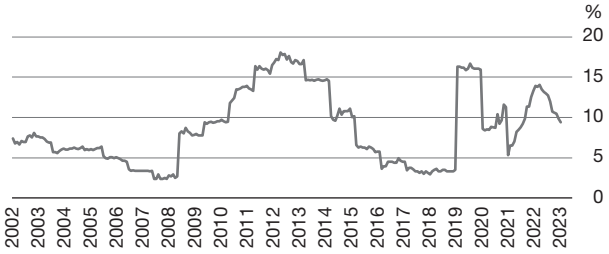
Quelle: eigene Berechnungen nach Gleichung 1.

Prozentpunkte höher sein müssen als für den Rest der Eurozone.

Mit der globalen Finanzkrise 2008 weitete sich das Spektrum der gebotenen Taylor-Zinsen aus und stieg trendmäßig. Im Vergleich zu einem Leitzins von 1,8 % im Mittel zwischen Oktober 2008 und September 2009 zeigen die Berechnungen bei einem natürlichen Zins von -1 % einen gebotenen Taylor-Zins von rund -0,5 %. Die EZB hätte bereits in dieser Zeit teilweise Negativzinsen einsetzen sollen, was sie bekanntlich erst Jahre später tat. Als die Bankenkrise zur europäischen Staatsschuldenkrise wurde, verbreiterte sich das Spektrum der gebotenen Leitzinsen weiter – auf bisher nie erreichte Amplituden von über 15 Prozentpunkten. Im Vergleich zu einem Leitzins von 0,9 % im Mittel zwischen Oktober 2009 und Februar 2014 war die Zinspolitik unter der Annahme eines natürlichen Zins von -1 % durchgehend zu restriktiv.

Der Höhepunkt des Auseinanderklaffens der einzelnen Taylor-Zinsen – und damit der Höhepunkt der Komplexität der Geldpolitik – entstand 2012, als die Amplitude über 18 Prozentpunkte betrug (vgl. Abbildung 4). Dies war die Zeit,

Abbildung 3
Amplitude der Taylor-Zinsen
in Prozentpunkten



Die Amplitude der Taylor-Zinsen variiert nicht mit dem angenommenen natürlichen Zins, sodass hier eine Darstellung ausreicht.

Quelle: eigene Berechnungen.

in der die Sorge eines Euro-Kollaps am größten war, in der Draghi (2012) seine „Whatever it takes"-Rede hielt, konditionale Staatsanleihekäufe über Outright Monetary Transactions (OMTs) erwogen wurden und in der zwei Jahre später die EZB Quantiative Easing (QE) begann, also dem weniger konditionierten Ankauf von Wertpapieren zu geldpolitischen Zwecken im Rahmen des Asset Purchase Programmes (APP). Mit dem Ankauf von Wertpapieren verengte sich das Spektrum wieder auf ähnliche Werte wie 2007/2008. Im Vergleich zu einem Leitzins von 0,0 % im Mittel zwischen März 2014 und Februar 2020 zeigen die Berechnungen unter Annahme eines natürlichen Zinses von -1 %, dass sich seit Beginn des QE der Leitzins immer mehr dem gebotenen Taylor-Zins von -0,9 % angenähert an. Unterstellt man allerdings einen höheren natürlichen Zins, so ergibt sich ein anderes Bild: Je höher der angenommene natürliche Zins, desto eher erscheint die Zinspolitik der EZB als zunehmend zu locker; unter der Annahme eines natürlichen Zins von 2 % ergab die Taylor-Regel im Mittel einen gebotenen Taylor-Zins von 2,1 % – bis die Pandemie im März 2020 ausbrach. Im Herbst/Winter 2019/2020 drehte sich die geldpolitische Debatte noch darum, die Inflation von unten wieder an das 2 %-Ziel zu bringen, während insbesondere aus Deutschland die Rufe nach Straffung laut wurden (The Economist, 2019).

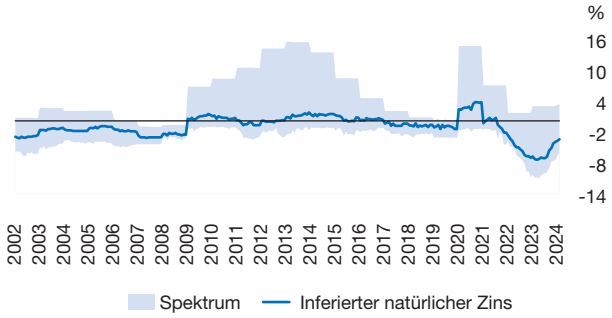
Mit Ausbruch der Pandemie und den folgenden Einschränkungen der wirtschaftlichen Aktivität änderte sich die geldpolitische Lage stark. Der volkswirtschaftliche Schaden der Pandemie und ihre Folgen trafen überproportional Südeuropa. So verbreiterte sich das Spektrum angezeigter Leitzinsen in den einzelnen Eurostaaten erneut – die Amplitude näherte sich wieder dem Allzeithoch von 2012 und überschritt die Marke von 16 Prozentpunkten. Im Vergleich zu einem Leitzins von weiterhin 0 % im Mittel zwischen März 2020 und Juni 2022 zeigen die Berechnungen, dass selbst bei einem natürlichen Zins von 2 % zeitweise negative Leitzinsen erforderlich gewesen wären. Die Straffungsdebatte brach ab und die EZB legte ein weiteres Ankaufprogramm auf, das Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP).

Mit den Zinserhöhungen ab Juli 2022 reagierte die EZB auf steigende Energiepreise durch die russische Invasion der Ukraine. In diesem Zusammenhang zeigte sich in der Energieabhängigkeit der einzelnen Eurostaaten als eine weitere, kritische Dimension der Heterogenität der Eurozone. Erschwerend kam hinzu, dass die Eurozone einen negativen Angebotsschock erfuhr – die Konjunktur brach ein, während die Inflation stieg. Die konjunkturellen Kosten einer Straffung waren also höher als bei anderen Schocks. Allerdings ist das Mandat der EZB (anders als das der US-Fed) hier eindeutig: Der Kampf gegen die Inflation geht vor. Das damals am stärksten von russischer Energie abhängige Baltikum verzeichnete Inflationsraten von über 20 % und verlangte so wesentlich höhere Leitzinsen als der Rest der Eurozone. Alle hier berechneten Taylor-Zinsen zeigen, dass die Leitzinsen gegen Ende 2021 zu niedrig waren und eine Straffung angezeigt war. Selbst unter der Annahme eines natürlichen Zinses von -1 % erscheint der Leitzins schon ab September 2021 für etwa drei Viertel der Euroländer zu niedrig. Dies wäre bei einem angenommenen natürlichen Zins von 0 % oder mehr sogar schon seit Februar 2021 der Fall. Nimmt man allerdings einen natürlichen Zins von 1 % oder 2 % an, so erscheint die Zinspolitik weiterhin zu locker. In jedem Fall nimmt die Spannweite der für die einzelnen Euroländer gebotenen Taylor-Zinsen seit 2023 wieder ab.

Das Problem, einen einheitlichen Zins für eine sehr heterogene Gruppe von Volkswirtschaften zu setzen, besteht nicht nur in der stark variierenden Amplitude der gebotenen Leitzinsen für die einzelnen Euroländer, sondern auch in den raschen Vorzeichenwechseln der Abweichungen von Leit- und Taylor-Zins. Anhand der vier Zinsszenarien erscheint die EZB-Zinspolitik am ehesten zu einem unterstellten natürlichen Zins von 0,55 % zu passen. Bei diesem Wert hält sich die Anzahl der Monate seit 2002, in denen die Zinspolitik zu restriktiv war, mit jenen die Waage, in denen die Zinspolitik zu locker war. Allerdings variierte dieser Wert in jeder einzelnen Phase erheblich.

Als letztes stellen wir Gleichung 1 nach r* um, erhalten Gleichung 2 und errechnen so einen monatlichen natürlichen Zins per Inferenz (vgl. Abbildung 4). Durchschnittlich ergibt sich ein mittlerer natürlicher Zins von -1,1 %, den die EZB im Rahmen des vorliegenden Analyserahmens unterstellt hat. Dieses überraschend niedrige Ergebnis muss aber mit Blick auf den Zeitverlauf differen-

Abbildung 4
Inferierter natürlicher Zins
in %



Quelle: eigene Berechnungen mit Gleichung 2.

zierter betrachtet werden: So ergibt sich, dass der inferierte natürliche Zins bis zum Ausbruch der Finanzkrise durchschnittlich -2,2 % beträgt, danach bis Juni 2022 aber im Mittel nur -0,1 %, um dann wieder auf unrealistische -6,2 % im Durchschnitt zu fallen.

Geld- und wirtschaftspolitische Herausforderungen

Dass eine Geldpolitik nie perfekt auf jede Region oder jeden Sektor der von ihr gesteuerten Volkswirtschaft passt, ist allgemein akzeptiert. Doch im Vergleich zu den USA mangelt es der Eurozone an ausgleichenden Faktoren wie einer hohen Arbeitskräftemobilität, einem der USA ebenbürtigen integrierten Binnen- und Finanzmarkt sowie einer Fiskalkapazität, die jener der US-Bundesregierung entspricht. Daher werfen die identifizierten Diskrepanzen zwischen den von der Taylor-Regel vorgeschlagenen Zinsen und den tatsächlich von der EZB festgelegten Zinssätzen einige geld- und wirtschaftspolitische Herausforderungen auf:

- *Asymmetrische Schocks*: Die zeitweise sehr große Diskrepanz zwischen gebotenem und tatsächlichem Leitzins mit Beginn der globalen Finanzkrise macht deutlich, wie asymmetrische Schocks die Geldpolitik der Eurozone herausfordern. Der Zustand der Eurozone als Ganzes betrachet kann zu ganz anderen – gar diametralen – Schlussfolgerungen führen, als wenn jede Volkswirtschaft einzeln betrachtet würde. Eurokrise, Pandemie und Energiepreiskrise waren dabei die größten Herausforderungen. Da die EZB auch künftig mit ihrem Leitzins allein nicht flexibel auf die spezifischen Bedürfnisse jedes Eurolandes reagieren kann, entsteht gerade in Krisenzeiten Druck auf die nationalen Regierungen, fiskalpolitisch gegenzusteuern. Vor diesem Hintergrund erscheinen die jüngsten Haushaltszahlen aus Italien und Frankreich und auch die durch die deutsche Schuldenbremse bewirkte Austerität bedenkenswert. Ferner dürften spätestens mit den 2025 beginnenden Verhandlungen über den nächsten EU-Haushalt auch die Debatte über mehr „Fiskalkapazität“ auf EU-Ebene stärker werden. So diskutiert z. B. EZB-Direktioriumsmitglied Panetta (2023) dieses „missing element in the EU fiscal governance framework“ ausführlich. In jedem Fall gilt es, die Faktoren Arbeit und Kapital innerhalb der Eurozone weiter zu mobilisieren, um besser auf regional unterschiedlich stark auftretende Krisen zu reagieren. So unterstreichen die Ergebnisse die Notwendigkeit der weiteren Vertiefung des Binnenmarktes sowie den Abschluss der Banken- und Kapitalmarktunion.

- *Ungleichgewichte*: Dass mangels länderspezifischer Leitzinsen manche Volkswirtschaften überhitzen, während andere unter zu hohen Finanzierungskosten leiden, könnte langfristige Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone fördern, wie etwa dauerhaft unterschiedliche Wachstums- oder Arbeitslosigkeitsraten. Das Verfahren für makroökonomische Ungleichgewichte im Rahmen des Europäischen Semesters der EU soll genau dieser Gefahr vorbeugen. Dass die EU-Kommission diversen Mitgliedstaaten (darunter Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, die Niederlande oder Griechenland) über Jahre ein Ungleichgewicht attestiert, aber der korrektive Arm des Verfahrens bislang noch nie aktiviert wurde, ist ein Indiz dafür, dass dieses Verfahren gestärkt oder überarbeitet werden sollte.

- *Aufgaben und Instrumente der Geldpolitik*: Alleine das Ergebnis, dass die Taylor-Regel sehr oft deutlich negative Leitzinsen empfahl, dies aber realgeldpolitisch kaum umsetzbar ist, zeigt, dass der Leitzins alleine weder ausreicht, um das primäre Mandat der EZB – die Garantie von Preisstabilität – zu gewährleisten, noch um die Zinspolitik der EZB retrospektiv zu erklären. Dazu sind die über die Jahre von der EZB eingeführten Instrumente (OMTs, APP, PEPP oder dem 2022 eingerichteten, aber bislang nicht eingesetzten Transmission Protection Instrument, TPI) mit einzubeziehen. Gerade das TPI soll explizit Staatsanleihen von Eurostaaten ankaufen, deren Aufschläge (Spreads) sich zu sehr vom Rest der Eurozone entfernen. Da die EZB mit dem im März überarbeiteten Rahmenwerk ihrem zweiten Mandat – der Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik der EU – über ein noch einzurichtendes „strukturelles“ Anleiheportfolio größere Beachtung schenken möchte, dürfte die Debatte über Ausrichtung und Strategie der EZB weitergehen. So forderte der französische Präsident Macron (2024) jüngst, dass die EZB neben dem Inflations- auch ein Wachstums- oder gar Klimaziel erhalten solle.

- *Praktischer Nutzen des natürlichen Zinses:* Aus konzeptioneller Sicht stellt sich die Frage, wie nützlich eine unbeobachtete und deshalb immer zu schätzende Größe wie der natürliche Zins für die Geldpolitik wirklich ist. Ökonomen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich schließen hierzu: „Assessments of the level and direction of r^* are surrounded by very high uncertainty, making it a blurry guidepost for monetary policy, especially in the current context" (Benigno et al., 2024). Die hier vorgelegten Ergebnisse untermauern diese Aussage, vor allem mit Blick auf die Eurozone als Aggregat.

Fazit

Taylor (1993, 195) schrieb selbst, seine Regel sei ein „concept […] in a policy environment where it is practically impossible to follow mechanically any particular algebraic formula that describes the policy rule." Die mit ihr hier erzielten Ergebnisse illustrieren diese Gratwanderung, also die Schwierigkeit der EZB, die für eine heterogene Gruppe von Volkswirtschaften *eine* Geldpolitik machen muss. Die Analyse zeigt, wie zentral der angenommene, aber nicht direkt beobachtbare natürliche Zins ist. Sieht man diesen eher bei 0 % oder gar im Negativen, so ergibt sich eine ganz andere Bewertung der Leitzinsen, als bei einem angenommenen natürlichen Zins von 2 %. Die hier vorgelegten Ergebnisse deuten daraufhin, dass die Leitzinsen der EZB am besten auf einen natürlichen Zins für die Eurozone zwischen -1 % und 1 % passen. Angesichts der gegenwärtigen Spekulationen, wann die EZB die Zinszügel weiter lockern wird, zeigt sich, dass die Antwort auf die Frage nicht nur von der Höhe der Inflation, sondern zum einen von der Größe der angenommen Produktionslücke und andererseits von dem angenommen natürlichen Zins abhängt: Je niedriger die Annahme, desto eher wäre eine Lockerung angezeigt.

Literatur

AMECO. (2024). *AMECO Database* [Dataset].

Benigno, G., Hofmann, B., Nuño, G. & Sandri, D. (2024). Quo vadis, r*? The natural rate of interest after the pandemic. *BIS Quarterly Review.*

Blondeau, F., Rossi, A. & Planas, C. (2021). *Output gap estimation using the European Union's commonly agreed methodology – Vade mecum & manual for the EUCAM software*. Publications Office of the European Union.

Bofinger, P. & Haas, T. (2023, 3. Oktober). *R-star: An alternative approach to estimate the polar star of monetary policy*. VoxEU.

Chen, J. & Gornicka, L. (2020). *Measuring Output Gap: Is It Worth Your Time?* IMF Working Paper 2020/024

Draghi, M. (2012, 26. Juli). *Verbatim of the remarks made by Mario Draghi*.

Eickmeier, S., Quast, J. & Schüler, Y. (2024). *Macroeconomic and Financial Effects of Natural Disasters.* CEPR Diskussionspapier Nr. 18940.

EU-Kommission. (2024). *Macroeconomic model QUEST*.

Eurostat. (2024). *HICP – monthly data (annual rate of change)*.

EZB. (2024). *Key ECB interest rates*.

Fed – Federal Reserve Bank of New York. (2023). *Measuring the Natural Rate of Interest*.

Fernández-Villaverde, J., Marbet, J., Nuño, G. & Rachedi, O. (2024, 28. Februar). *Monetary policy strategy and the natural rate*. VoxEU.

Ferreira, M. & Shousha, S. (2023). Determinants of global neutral interest rates. *Journal of International Economics*, *145,* 103833.

Hillenbrand, S. (2020). *The Fed and the Secular Decline in Interest Rates*. SSRN.

Macron, E. (2024). *Discours sur l'Europe*.

McKeown, J., Hunter, A., Thieliant, M., Ng, G., Allen-Reynolds, J. & Reilly, J. (2023). *R* and the end of the ultra-low rates era*. Capital Economics.

o. V. (2022). Schuldenbremse: Schätzmethode des Produktionspotenzials auf dem Prüfstand. *Wirtschaftsdienst*, *102*(11), 821-844.

Panetta, F. (2023, 20. September). *Investing in tomorrow: Future-proofing fiscal policies and governance in Europe.* Joint workshop of European independent fiscal institutions and the European System of Central Banks on "European fiscal policy and governance reform in uncertain times".

Schnabel, I. (2024, 20. März). *R(ising) star?* Rede bei der „The ECB and its Watchers XXIV Conference session on: Geopolitics and Structural Change: Implications for Real Activity, Inflation and Monetary Policy.

Stirling, C. (2023, 14. Oktober). *Lagarde Says Core Inflation in Euro Zone Is Still Elevated*. Bloomberg.

Taylor, J. B. (1993). Discretion versus policy rules in practice. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, *39*, 195–214.

The Economist. (2019, 12. September). *However long it takes: The ECB cuts interest rates and restarts quantitative easing*.

Vines, D. & Subacchi, P. (2023). From the Bretton Woods system to the global non-system: the trials and tribulations of slow learning. *Oxford Review of Economic Policy*, *39*(2), 195–209.

Title: ***One Interest Rate Fits All? The Tightrope Walk of the ECB***

Abstract: *This paper analyses the European Central Bank's (ECB) challenge in applying a uniform interest rate across the economically diverse Eurozone using the Taylor Rule. The analysis reveals that the ECB's one-size-fits-all interest rate often fails to align with the economic conditions of individual member states, leading to periods of overly restrictive or loose monetary policy, especially noticeable during significant events like the global financial and euro crisis and during the recent inflation spike. The findings suggest a significant mismatch between the ECB's actual rates and those recommended by the Taylor Rule, with the discrepancies largely dependent on the assumed natural interest rate. The analysis reveals that varying assumptions about the natural rate significantly affect the perceived appropriateness of the ECB's policies, and that only the inclusion of monetary policy instruments beyond the interest rate help explain these findings.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0166

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(9), 651-654
JEL: L16, L52, O40

Peter Hohlfeld, Thomas Theobald

Die deutsche Konjunktur seit 2020 und die strukturelle Schwäche der Industrie

Seit 2020 ist die deutsche Konjunktur von multiplen Krisen geprägt. Die Industrieproduktion, die als Referenzzeitreihe für die Konjunkturampel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) dient, hatte ihren Hochpunkt zwar schon zwei Jahre zuvor erreicht. Aufgrund guter Binnenkonjunktur hielt sich die Gesamtwirtschaft 2019 aber noch auf einem moderaten Expansionskurs, was sich auch in den prognostizierten Rezessionswahrscheinlichkeiten des IMK-Konjunkturindikators widerspiegelte. Dieser ermittelt auf Echtzeitdatenbasis konjunktureller Frühindikatoren über zusammengesetzte Probit-Prognosen die Wahrscheinlichkeit für einen konjunkturellen Wendepunkt (Proaño & Theobald, 2014). Das Prognoseresultat für die jeweils nächsten drei Monate bildet die Grundlage für das Signal der IMK-Konjunkturampel (vgl. Abbildung 1 links).[1] Der erste Anstieg der prognostizierten Rezessionswahrscheinlichkeit in den 2020er Jahren auf ein Niveau, das zu einer Rezessionswarnung führte, fand aufgrund der COVID-19-Pandemie Anfang April 2020 – also mit Daten, die je nach Verfügbarkeit maximal bis März reichten – statt. Zu diesem Zeitpunkt war tatsächlich absehbar, dass Teile der deutschen Wirtschaft, insbesondere personennahe Dienstleistungen, in den Lockdown gehen und Lieferketten unterbrochen werden würden.

Der erste Corona-Lockdown konnte mithilfe erfolgreicher staatlicher Stützungsmaßnahmen schnell überwunden werden, sodass die IMK-Konjunkturampel schon zu Beginn der zweiten Jahreshälfte 2020 Entwarnung zeigte. Tatsächlich folgte auf den temporär drastischen Einbruch des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im zweiten Quartal 2020 eine zwischenzeitlich vitale Erholung der Wirtschaftsaktivität, die unterbrochen von weiteren Lockdowns und gedämpft von internationalen Lieferengpässen das Jahr 2021 prägte (Theobald & Hohlfeld, 2022). Seit 2022 stagniert die deutsche Wirtschaft nahezu. Mit der Datenrevision zum zweiten Quartal 2024 ist das preis-, kalender- und saisonbereinigte BIP-Niveau fast identisch zum ersten Quartal 2022.

Deutsche Wirtschaft seit mehreren Jahren in der Stagnation

Ursächlich für die deutsche Wachstumsschwäche waren zunächst Energiepreisschocks infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine. In der Spitze stieg der Börsenpreis für Erdgas in Europa auf über 300 Euro je MWh (August 2022) und die Inflation schnellte im Vergleich zum Vorjahresmonat auf nahezu 9 % hoch (Oktober und November 2022) – Größenordnungen, die in der Datenhistorie für Deutschland Extremwerte darstellen. Erneut stützte der Staat mit umfangreichen Maßnahmen, wie Gas- und Strompreisbremsen sowie der Steuer- und Abgabefreiheit von Inflationsausgleichsprämien (Dullien et al., 2024a). Die Größe der Schocks, das Durchdringen in alle Wirtschaftsbereiche und die geldpolitische Reaktion in Form von zehn Leitzinserhöhungen bis zum September 2023 ließen tatsächlich eine konjunkturelle Durststrecke erwarten. Erschwerend kommt in Deutschland hinzu, dass die Fiskalpolitik spätestens mit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom November 2023 zur Nichtigkeit des Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 nicht nur stärker kontraktiv ausgerichtet ist, sondern auch hinsichtlich transformativer Investitionsentscheidungen verunsichernd auf die Wirtschaftsakteure wirkt (Dullien et al., 2024b).

Das Durchreichen von Energiepreisschocks trifft den privaten Verbrauch der Haushalte wie auch die Investitionen der Unternehmen. Dieser Prozess umfasste ab 2022 zunächst den schnellen Anstieg der Preise der meisten Waren- und Dienstleistungen, da für deren Produktion

Peter Hohlfeld ist Referatsleiter Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung im Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in Düsseldorf.

Dr. Thomas Theobald ist dort Referatsleiter für Finanzmärkte und Konjunktur.

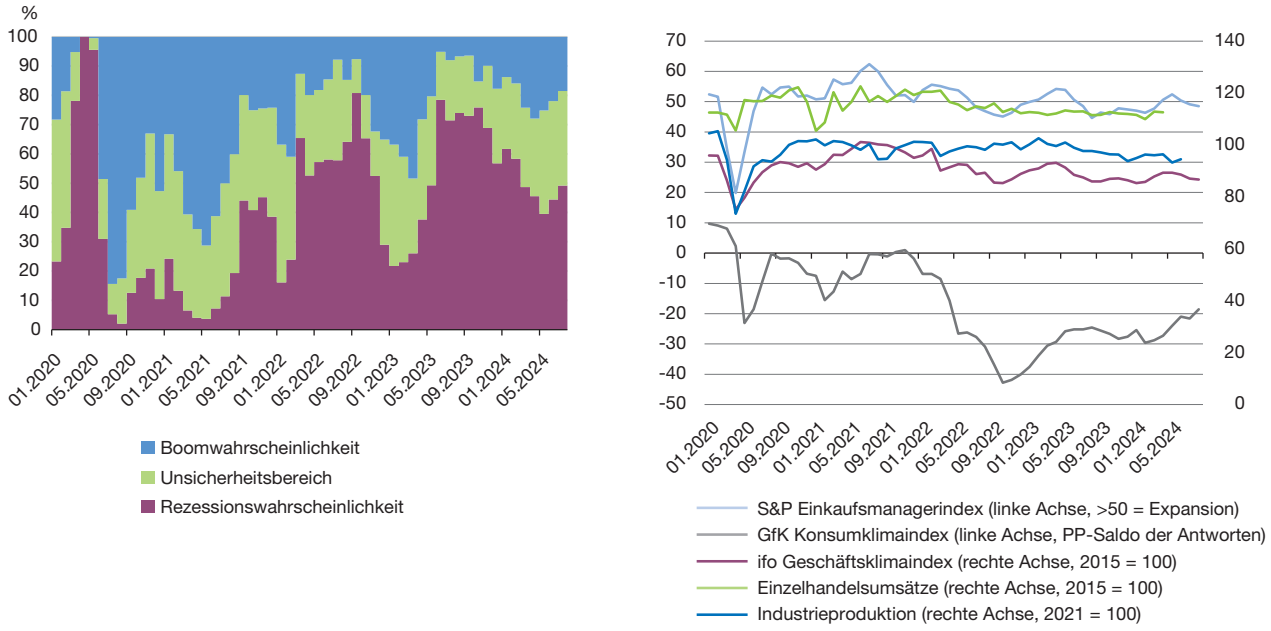
1 Die monatlich aktualisierten Prognoseresultate finden sich unter https://www.imk-boeckler.de/de/imk-konjunkturampel-15362.htm.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Abbildung 1

Echtzeithistorie der prognostizierten Rezessionswahrscheinlichkeit und Frühindikatoren seit 2020



Quelle: destatis, GfK, ifo, IMK, S&P.

Energie in der Regel eine wichtige Kostenkomponente darstellt. Zudem hat sich, obwohl die Erdgaspreise inzwischen wieder auf rund das Zwei- bis Dreifache (je nach Betrachtungszeitpunkt) des Vorkrisenniveaus gefallen sind, und die Verbraucherpreisinflation im August 2024 erstmals seit dreieinhalb Jahren wieder das Inflationsziel der EZB erreicht hat, das Preisniveau der meisten Waren- und Dienstleistungen nicht zurückgebildet. Das bedeutete für viele Verbraucher seit 2020 zunächst kräftige Realeinkommensverluste, je nach Situation erst aufgrund pandemiebedingter Kurzarbeit und dann aufgrund der hohen Inflation. Selbst wenn das Zusammenspiel aus tariflich erreichten Lohnverhandlungsergebnissen und rückläufiger Inflation momentan für deutliche Realeinkommenszuwächse sorgt (WSI, 2024), lässt sich zum Spätsommer 2024 festhalten, dass die Konsumausgaben der Haushalte – abgesehen von einzelnen Bereichen wie Urlaubsausgaben – wenig dynamisch sind und nicht, wie erhofft, zum Wachstumstreiber werden (IMK, 2024). Einzelhandelsumsätze und Konsumklima erholen sich nur allmählich (vgl. Abbildung 1 rechts). Verunsicherung der Verbraucher dürfte eine große Rolle für die nach wie vor hohe Sparquote spielen. Das Gegenrechnen von Realeinkommensverlusten und -gewinnen auf der Zeitachse sowie die Tatsache, dass die durch den Staat geförderten Inflationsausgleichsprämien der Arbeitgeber Einmalzahlungen darstellen und sich somit nicht automatisch als Basis in zukünftigen Lohnsteigerungen perpetuieren, sind zudem Gründe, die zu einem zögerlichen Konsumverhalten führen können.

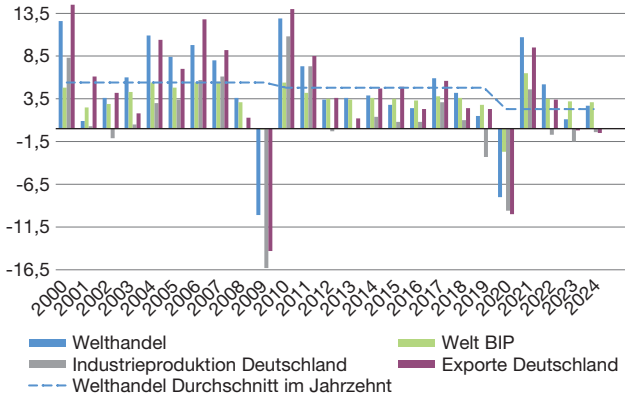
Vom drastischen Anstieg der Energiepreise und dem darauffolgenden Durchreichprozess wurden auch die Ergebnisse des IMK-Konjunkturindikators seit 2022 getrieben. Bis zum November 2022 waren es hauptsächlich Finanzmarktindikatoren, die die Rezessionswahrscheinlichkeit auf über 50 % trieben. Eine große Rolle für Kapitalmarktschwankungen spielte dabei die Furcht um die Versorgungssicherheit der deutschen Wirtschaft mit Erdgas. Exemplarisch hierfür steht der Verlauf des IMK-Finanzmarktstressindex, der per Faktoranalyse einen breiten Kranz von Finanz- und Kapitalmarktindikatoren bündelt und auf 100 % für den Datenstand der Finanzmarktkrise im September 2008 normiert ist. Er dient auch als erklärende Variable für den IMK-Konjunkturindikator.

Im September 2022 erreichte der Stressindex ein Niveau von 65 %, was zuletzt außer bei Pandemieausbruch nur in der Eurokrise 2011 erreicht wurde. Nachdem die Sorge über Gasknappheit behoben werden konnte, fiel auch die prognostizierte Rezessionswahrscheinlichkeit des IMK-Konjunkturindikators bis zum Frühjahr 2023 wieder auf ein moderates Niveau. Gegen Ende des Frühjahrs stieg sie jedoch wieder deutlich an und verharrte auf Niveaus

Abbildung 2

Welthandel, Welt-BIP, Industrieproduktion und Exporte Deutschlands

jahresdurchschnittliche Veränderungsrate preisbereinigter Größen in %

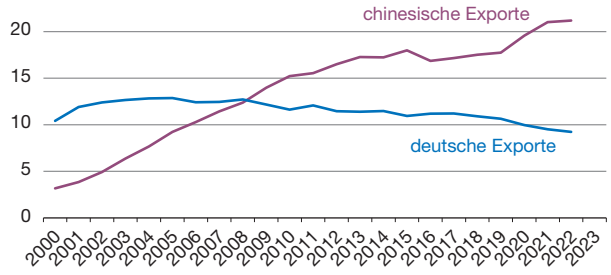


Quelle: NiGEM Datenbank und NIESR Prognose für 2024.

Abbildung 3

Chinesische und deutsche Exporte in der Produktkategorie Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge

Anteile am globalen Handel in %



Quelle: Unctad Comtrade Datenbank.

über 50 %. Entsprechend signalisierte die IMK-Konjunkturampel zwischen Mai 2023 und Februar 2024 eine akute Rezessionsgefahr. Ursächlich waren nun in stärkerem Maße realwirtschaftliche Frühindikatoren, da die realwirtschaftlichen Folgen der hohen Inflation zunehmend deutlich wurden. Hierzu zählten neben der Konsumschwäche der Einbruch der Auftragseingänge im Hochbau aufgrund rasant gestiegener Finanzierungskosten sowie der Rückgang der Produktion in energieintensiven Industrien. Beide Entwicklungen dauern aktuell an. So hat zwar die Produktion der energieintensiven Industrien, darunter die bedeutsame chemische, inzwischen ihre Talsohle durchschritten. Das Niveau, auf dem sich die Produktion seit einigen Monaten einpendelt, liegt aber weiterhin rund 15 % unterhalb des Niveaus vor Ausbruch des Ukrainekriegs.

Ende der Industrieschwäche nicht in Sicht

Die Schwäche der gesamten deutschen Industrie wirkt sich derzeit sowohl über realwirtschaftliche Frühindikatoren, wie etwa die Auftragseingänge des verarbeitenden Gewerbes aus dem In- und Ausland, als auch über Stimmungsindikatoren, wie etwa den ifo Geschäftsklimaindex oder den S&P Einkaufsmanagerindex stark auf das Ergebnis des IMK-Konjunkturindikators aus (IMK, 2024). Seit Mai 2024 steigt die prognostizierte Rezessionswahrscheinlichkeit wieder. Die IMK-Konjunkturampel steht kurz davor, wieder auf Rot (akute Rezessionsgefahr) zu schalten (vgl. Abbildung 1 links).

Auffällig beim aktuellen deutschen Konjunkturausblick und somit auch beim IMK-Konjunkturindikator sind vor allem schwache exportseitige Daten. Ins Gewicht fällt hierbei die Rolle der traditionell exportstarken deutschen Industrie. Das Jahr 2023 zeigte ein historisch schwaches Welthandelswachstum (vgl. Abbildung 2). Der Welthandel dürfte sich zwar schon in diesem Jahr etwas erholen. Die meisten Prognosen gehen aber davon aus, dass das durchschnittliche Welthandelswachstum der Vorjahrzehnte (rund 5 % pro Jahr in den 2000er Jahren und rund 4,5 % in den 2010er Jahren) in den 2020er Jahren deutlich unterschritten wird und das Welthandelswachstum in etwa dem Welt-BIP-Wachstum (rund 3 % pro Jahr) entsprechen wird (Kaya et al., 2024). Als Grund für diese Entwicklung sind zunächst protektionistische Maßnahmen der Industriepolitik zu nennen. In den USA sind diese verbunden mit der Kopplung staatlicher Förderung an den Grad heimischer Fertigung im Rahmen des Inflation Reduction Act (Bauermann et al., 2024) und in China mit dem strategischen Regierungsplan Made in China 2025, einschließlich dem massiven Umfang darin enthaltener staatlicher Subventionen (Gutting, 2024). Zudem wirken sich Konflikte, wie der Ukrainekrieg und der Krieg im Nahen Osten, im Zuge geopolitischer Fragmentierung zunehmend auf den Welthandel aus.

Für eine Exportnation, wie die deutsche, ist es bei schwacher Nachfrage gemessen am Welthandel zwar wenig überraschend, dass Wachstumsimpulse ausbleiben. Umso schwerer wiegt aber anekdotische Evidenz, dass sich neue Mitbewerber, vor allem aus China, und der damit einhergehende Verlust von Marktanteilen keineswegs auf den Automobilsektor beschränken (Stölzel, 2024), bei dem der Strukturwandel von Verbrennungsmotoren zum Elektroantrieb offensichtlich ist. Tatsächlich gewinnt man den Eindruck, dass die gegenläufigen Trends bei den Anteilen chinesischer und deutscher Exporte an der Produktkategorie 7 „Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge“ des Internationalen Warenverzeichnisses für den Außenhandel (SITC – Standard International Trade Classification) nicht

allein durch den Fahrzeugbereich (78 und 79) hervorgerufen werden (vgl. Abbildung 3). Vielmehr zeigen die anderen Unterkategorien, wie Kraftmaschinen und -ausrüstungen (71), Arbeitsmaschinen (72), Metallbearbeitungsmaschinen (73), Maschinen und Geräte für weitere Zwecke (74), Büromaschinen und automatische Datenverarbeitungsmaschinen (75), Geräte für Nachrichten- Technik, Bild- und Tonaufzeichnung und -wiedergabe (76), eine ähnliche bzw. sogar schwächere Entwicklung. Einzig im Bereich Elektrische Maschinen (77) zeigt sich eine etwas stärkere Dynamik als im Fahrzeugbau. Einschränkend ist hierbei festzuhalten, dass für das Jahr 2023 nur nominale Werte aus den nationalen Statistiken und für die Unterkategorien keine globalen Daten zur Verfügung stehen. Nichtsdestotrotz ist es eine schlechte Nachricht für die deutsche Konjunktur, wenn sich der Eindruck erhärtet, dass fast alle der genannten Bereiche vor strukturellen Herausforderungen durch erstarkte Konkurrenz stehen. Der Gesamtbereich 7 des Internationalen Warenverzeichnisses für den Außenhandel zeichnet nämlich für knapp die Hälfte der deutschen Exporte verantwortlich.

Fazit

Die deutsche Konjunktur ist seit 2020 von multiplen Krisen geprägt. Das zeigt sich regelmäßig in den Ergebnissen konjunktureller Frühindikatoren, wie dem monatlich veröffentlichten IMK-Konjunkturindikator. Strukturelle Entwicklungen lassen sich in einem solchen Umfeld schwer identifizieren. Das über lange Zeit dominierende „Geschäftsmodell“ der deutschen Volkswirtschaft, das in starkem exportseitigem Wachstum bestand, scheint aber nicht nur in der Automobilindustrie unter Druck geraten zu sein. Vielmehr wird die Konkurrenz Chinas auch in weiten Teilen des Maschinenbaus und der Elektroindustrie zunehmend spürbar. Ohne eine deutliche Ausweitung öffentlicher Investitionen im Inland (Deleidi et al., 2020; Dullien et al., 2024c) und eine konsequente europäische Industriepolitik besteht wenig Hoffnung, dass der sekundäre Sektor einen konjunkturellen Impuls zur Überwindung der gegenwärtigen Stagnation in Deutschland setzen kann.

Literatur

Bauermann, T., Stephan, S. & Watt, A. (2024). Inflation reduction act: Gut fürs Klima, schlecht für Europa? Erste empirische Befunde für die USA. *IMK Report*, 191.

Deleidi, M., Mazzucato, M. & Semieniuk, G. (2020). Neither crowding in nor out: Public direct investment mobilising private investment into renewable electricity projects. *Energy Policy*, 140.

Dullien, S., Rietzler, K. & Tober, S. (2024a). Brutto-und Nettoeinkommen von Arbeitnehmendenhaushalten 2021-2024: Kaufkraftlücke vor allem bei Familien. *IMK Policy Brief*, 173.

Dullien, S., Herzog-Stein, A., Hohlfeld, P., Rietzler, K., Stephan, S., Theobald, T., Tober, S. & Watzka, S. (2024b). Wirtschaftspolitik verhindert schnelle Konjunkturerhohlung: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2024/2025. *IMK Report*, 188.

Dullien, S., Gerards Iglesias, S., Hüther, M. & Rietzler, K. (2024c). Herausforderungen für die Schuldenbremse: Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation. *IMK Policy Brief*, 168.

Gutting, D. (2024). *China+ 1: De-Risking für deutsche Unternehmen: Südostasiatische Länder als Standortergänzung zu China*. Springer Fachmedien Wiesbaden.

IMK. (2024, 29. August). IMK Konjunkturindikator. Rezessionsgefahr nimmt nochmals leicht zu. https://www.imk-boeckler.de/data/p_imk_konjunkturindikator_2024_08.pdf

Kaya, A., Millard, S., Naisbitt, B., Bernard, S., Cornforth, E., De Greef, L., Hurst, I., Liadze, I. & Sanchez, P. (2024). *Global economic outlook: summer 2024*. National Institute of Economic and Social Research, Series B, Nr. 15.

Proaño, C. R. & Theobald, T. (2014). Predicting recessions with a composite real-time dynamic probit model. *International Journal of Forecasting*, *30*(4), 898–917.

Stölzel, T. (2024, 19. Juli). Der nächste Chinakracher. *Wirtschaftswoche*, 44–48.

Theobald, T. & Hohlfeld, P. (2022). Materialengpässe setzen deutscher Automobilproduktion massiv zu: Fehlende Vorprodukte kosteten allein 2021 rund ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts. *IMK Policy Brief*, 141.

WSI. (2024, 29. August). *Tarifpolitischer Halbjahresbericht: Halbjahresbilanz der Lohn- und Gehaltsrunde 2024*. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI-Tarifarchiv). https://www.wsi.de/de/tarifarchiv-15262.htm

Title: ***The German Economy since 2020 and the Structural Weakness of the Industry***

Abstract: *The German economy has been suffering from multiple crises in recent years. This is regularly reflected in the outcome of leading economic indicators, such as the monthly “IMK Konjunkturindikator”. Structural developments are difficult to identify in such an environment. However, the German economy’s dominant “business model” for much of the 2000s, which consisted of strong export-led growth, appears to have come under pressure not only in the automotive industry. Rather, competition from China is also being felt in large parts of the machine building and electrical industries. Without a significant increase in public investment in Germany and a consistent European industrial policy, there is little hope that the secondary sector will be able to provide an economic stimulus to overcome the current stagnation in Germany.*

DOI: 10.2478/wd-2024-0167

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(9), 655-656
JEL: O25, O38, O40

Konjunkturschlaglicht

Widersprüche in Chinas neuer Wachstumsstrategie

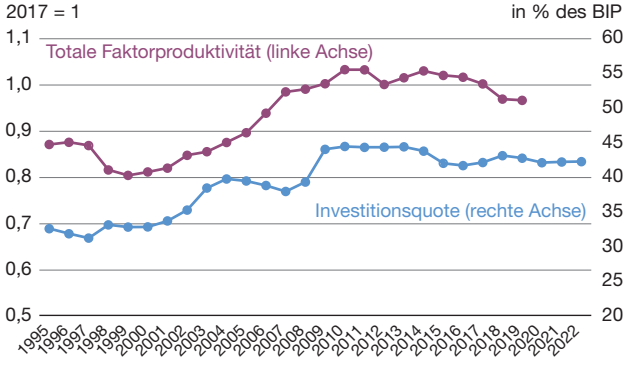
Die chinesische Wirtschaft hat sich nach dem Ende der strikten Corona-Politik nicht so stark erholt, wie erhofft. Sie wird vor allem durch verschiedene strukturelle Probleme gebremst. So stößt das investitionsgetriebene Wachstumsmodell der vergangenen Jahrzehnte mit einer im internationalen Vergleich außergewöhnlich hohen Investitionsquote von über 40 % zunehmend an Grenzen. Mit wachsendem Kapitalstock wird es immer schwieriger, Mittel dieses Umfangs gewinnbringend zu investieren. Dies zeigt sich unter anderem an abnehmenden Ertragsraten von Investitionen in die (öffentliche) Infrastruktur und in den Wohnungsbau (Brandt et al., 2020). Zudem ist es in einigen Branchen des verarbeitenden Gewerbes zum Aufbau teils erheblicher Überkapazitäten gekommen (Boullenois et al., 2024). Parallel dazu ist die totale Faktorproduktivität (TFP) in China mindestens seit 2014 tendenziell gesunken (vgl. Abbildung 1).

Zur Überwindung der strukturellen Wachstums- und Produktivitätsschwäche bei gleichzeitiger Realisierung eines „hohen Niveaus nationaler Sicherheit" setzt die chinesische Führung unter dem neuen wirtschaftspolitischen Leitbild der Entwicklung neuer Produktivkräfte noch stärker als schon bisher auf die Förderung der „Eigenständigkeit und Selbstverbesserung" in Wissenschaft und Technologie und die umfassende (technologische) „Modernisierung des Industriesystems". Durch eigenständige wissenschaftliche und technologische Innovationen sollen die Industrie modernisiert, industrielle Innovationen vorangetrieben, neue Wachstumstreiber in der Industrie gefördert und die TFP stetig erhöht werden.[1]

Zur Steigerung der Innovationskraft beabsichtigt die chinesische Regierung, die staatliche Planung, Steuerung und Koordination von Wissenschaft und Technologie sowie Industrie zu verstärken. Wissenschaft und Innovationen sollen dabei enger an den strategischen Zielen des Landes und den „Erfordernissen der industriellen Entwicklung" ausgerichtet werden. Um Durchbrüche in Schlüsseltechnologien zu erzielen, soll auch die Grundlagenforschung stärker strategisch geplant werden und staatliche und private Ausgaben für die Grundlagenforschung sollen deutlich erhöht werden. Um Probleme bei der Umsetzung wissenschaftlich-technologischer Forschungsergebnisse in neue Produktionsverfahren und marktfähige Produkte abzubauen, sollen Forschung und Industrie sowohl organisatorisch als auch geografisch stärker integriert werden (Li, 2024; Naughton, 2024).

Die Modernisierung des Industriesystems soll grundsätzlich alle industriellen Wirtschaftszweige umfassen: traditionelle Industrien ebenso wie die „Neuen Strategischen Industrien" und die „Zukunftsindustrien". In allen Bereichen soll eine moderne, wettbewerbs- und widerstandsfähige heimische Industrie mit (möglichst) vollständigen Innovations- und Produktionsketten entstehen. Dabei setzt die politische Führung auch hier auf mehr staatliche Planung und Steuerung durch staatliche Aktionspläne und Innovationsprogramme, die Förderung industriespezifischer nationaler Cluster, Demonstrationszonen für moderne Fertigung und Entwicklungszonen für die Zukunftsindustrien. In den traditionellen Industrien soll der breite Einsatz fortschrittlicher Technologien und Prozesse

Abbildung 1
Totale Faktorproduktivität und Investitionsquote, China



Quelle: National Bureau of Statistics of China und Penn World Table, eigene Darstellung.

1 Die entsprechenden Pläne wurden von Ministerpräsident Li Qiang beim Nationalen Volkskongress im März 2024 vorgestellt (Li, 2024) und auf der dritten Plenartagung des XX. Zentralkomitees der KP Chinas im Juli bekräftigt (ZK KPCh, 2024).

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

gefördert werden, um die Wettbewerbsfähigkeit dieser Industrien zu verbessern und die Widerstandsfähigkeit der Industrie- und Lieferketten zu erhöhen. Chinas Stärken bei Fahrzeugen mit alternativen Antrieben und in der Informations- und Kommunikationsindustrie sollen weiter ausgebaut werden und neue Wachstumstreiber in Bereichen wie Bioproduktion, neue Materialien und kommerzieller Raumfahrt entwickelt werden (Li, 2024).

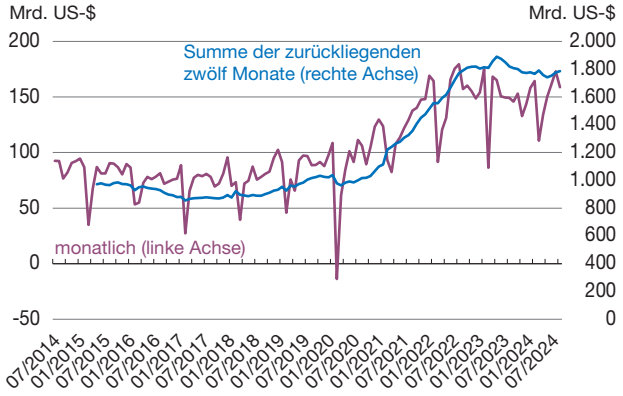
Angesichts der strukturellen Probleme der chinesischen Wirtschaft scheint eine Strategie, die auf ein stärker innovationsgetriebenes Wachstum setzt, grundsätzlich sinnvoll. Ob die Regierungspläne tatsächlich geeignet sind, Produktivität und Wirtschaftswachstum Chinas substanziell zu erhöhen, scheint angesichts gravierender Zielkonflikte und inhärenter Widersprüche jedoch fraglich. So dürfte die seit Jahren schwache TFP-Entwicklung nicht primär auf einen allgemein geringen technologischen Fortschritt in Chinas Industrie zurückzuführen sein, sondern vor allem auf eine Zunahme allokativer und technologischer Ineffizienzen. Diese werden durch die geplante „Modernisierung des Industriesystems" jedoch teilweise sogar noch verstärkt. So birgt die starke angebotsseitige Förderung der Industrie – wenn sie nicht durch effektive Maßnahmen zur Steigerung der heimischen Nachfrage begleitet wird – die Gefahr weiter zunehmender industrieller Überkapazitäten.

Zudem impliziert das Streben nach Eigenständigkeit in Wissenschaft und Technologie und einer möglichst umfassenden Industriebasis mit geschlossenen Innovations- und Produktionsketten einen bewussten Verzicht auf Produktivitätsgewinne aus Spezialisierung und internationaler Arbeitsteilung. Dies ist etwa dann der Fall, wenn traditionelle Industrien, die aufgrund gestiegener Löhne in China nicht mehr wettbewerbsfähig sind, im Land gehalten werden oder Vorleistungen in China selbst produziert werden sollen, obwohl sie zu geringeren Kosten oder in höherer Qualität importiert werden könnten. Entsprechende Maßnahmen sowie der mit zunehmenden Überkapazitäten steigende Druck, Produktion auch zu nicht kostendeckenden Preisen zu exportieren, dürften zudem zu einem weiteren Anstieg des in den vergangenen Jahren stark gestiegenen chinesischen Ausfuhrüberschusses bei Industrieerzeugnissen (vgl. Abbildung 2) und einer weiteren Verschärfung der Handelskonflikte mit den USA und der EU, aber auch mit verschiedenen Schwellenländern führen (Boullenois et al., 2024).

Auch auf die Leistungsfähigkeit des chinesischen Innovationssystems könnten sich einige der geplanten Maßnahmen eher negativ auswirken. Eine immer umfassendere staatliche Planung und Steuerung von Forschung und Innovation, die immer kleinteiliger vorgibt, in welchen

Abbildung 2

Ausfuhrüberschuss – Industrieerzeugnisse, China



Industrieerzeugnisse = Internationales Warenverzeichnis für den Außenhandel (SITC), Teile 5-9.

Quelle: General Administration of Customs of China, eigene Darstellung.

Bereichen Wissenschaft und Unternehmen forschen und investieren sollen, könnte Innovation und Produktivität längerfristig eher schwächen. Insbesondere scheint sie schwer vereinbar mit einer Stärkung der Grundlagenforschung, die Kreativität und (Ergebnis-)Offenheit erfordert. Eine stärker staatlich gesteuerte und an chinesischen strategischen Interessen ausgerichtete Forschungs-, Innovations- und Industriepolitik dürfte zudem mehr internationale Unternehmen und ausländische Wissenschaftler von weiteren Investitionen in China und Kooperationen mit chinesischen Partnern abschrecken, sodass Innovation und Produktivität in China in Zukunft voraussichtlich weniger von Beiträgen ausländischer Akteure profitieren werden.

Frank Bickenbach, Wan-Hsin Liu
Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW)

Literatur

Boullenois, C., Kratz, A. & Rosen, D. H. (2024, 26. März). *Overcapacity at the Gate*. Rhodium Group.

Brandt, L., Litwack, J., Mileva, E., Wang, L., Zhang Y. & Zhao, L. (2020). China's Productivity Slowdown and Future Growth Potential. *Policy Research Working Paper*, 9298, World Bank Group.

Li, Q. (2024, 5. März). *Report on the Work of the Government*. Delivered at the Second Session of the 14th National People's Congress of the People's Republic of China.

Naughton, B. (2024, 27. Februar). Re-engineering the Innovation Chain: How a New Phase of Government Intervention is Transforming China's Industrial Economy. *IGCC-MERICS Policy Brief*.

ZK KPCh – Zentralkomitee der Kommunistischen Partei Chinas. (2024, 18. Juli). Beschluss des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas über die weitere umfassende Vertiefung der Reform zum Vorantreiben der Chinesischen Modernisierung.

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Direktor: Klaus Tochtermann
https://zbw.eu

Redaktion
Nicole Waidlein (Chefredakteurin)
Kristin Biesenbender (Stv. Chefredakteurin)
Johannes Eber
Mark Kirstein
Julia Lücke
Christine Rickert

Anschrift der Redaktion
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 431 8814-332
E-Mail: wirtschaftsdienst@zbw.eu

Website: https://wirtschaftsdienst.eu
X: https://x.com/Zeitschrift_WD
LinkedIn:
https://de.linkedin.com/company/wirtschaftsdienst-zbw

Wissenschaftlicher Beirat

Sebastian Dullien Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
Gabriel Felbermayr WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Marcel Fratzscher DIW Berlin
Clemens Fuest ifo Institut
Britta Gehrke Freie Universität Berlin
Veronika Grimm Technische Universität Nürnberg
Reint E. Gropp Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle
Michael Hüther Institut der deutschen Wirtschaft
Heike Joebges HTW Berlin
Kai A. Konrad Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen
Hagen Krämer Hochschule Karlsruhe
Dominika Langenmayr Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt
Ulrike Neyer Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Miriam Rehm Universität Duisburg-Essen
Marianne Saam ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Dorothea Schäfer DIW Berlin
Christoph M. Schmidt RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Monika Schnitzer Ludwig-Maximilians-Universität München
Jan-Egbert Sturm ETH Zürich
Achim Truger Universität Duisburg-Essen
Achim Wambach ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Urheberrecht
Der Wirtschaftsdienst erscheint im Open Access bei Sciendo. Sciendo ist ein Unternehmen von De Gruyter.

© Das Copyright verbleibt bei den Autorinnen und Autoren. Die Artikel werden unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern die ursprünglichen Autorinnen und Autoren und die Quelle ordnungsgemäß genannt, ein Link zur Creative Commons Lizenz beigefügt und angegeben wird, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Offiziell zitiert als: *Wirtschaftsdienst*

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Printausgabe
Der gedruckte Wirtschaftsdienst kann über die Redaktion bezogen werden. Es erscheinen jährlich zwölf Ausgaben. Ein Abo ist kostenfrei.

Redaktion Wirtschaftsdienst
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 431 8814-332
E-Mail: wirtschaftsdienst@zbw.eu

Bezugsinfo: https://wirtschaftsdienst.eu/bezugsinfo.html

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

Druck
QUBUS media GmbH
D-30457 Hannover

Online-Ausgabe
Der Wirtschaftsdienst ist über folgende Websites erreichbar:
Wirtschaftsdienst: https://wirtschaftsdienst.eu
Sciendo: https://sciendo.com/journal/WD

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indexiert in

ABI/INFORM Collection (ProQuest), Baidu Scholar, CEEAS (Central & Eastern European Academic Source), CNKI Scholar (China National Knowledge Infrastructure), Dimensions, EBSCO, ECONIS, EconLit, Elsevier – SCImago, Elsevier – Scopus, ExLibris, Google Scholar, IBZ (International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences), J-Gate, KESLI-NDSL (Korean National Discovery for Science Leaders), MIAR, MyScienceWork, Naver Academic, Naviga (Softweco), Norwegian Register for Scientific Journals, Series and Publishers, PAIS Index, ProQuest, ReadCube, Research Papers in Economics (RePEc), ScienceON/AccessON, Scilit, Scite_, Semantic Scholar, Sherpa/RoMEO, TDOne (TDNet), WorldCat (OCLC), X-MOL

Klimaneutral Unternehmen

FSC www.fsc.org MIX Papier | Fördert gute Waldnutzung FSC® C016042